

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Klára Švandelíková

Whistleblowing

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jakub Morávek, Ph.D.

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 18. září 2015

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracovala samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 18. září 2015

Autor diplomové práce

Poděkování

Ráda bych poděkovala JUDr. Jakubu Morávkovi, Ph.D., za cenné rady, věcné připomínky a vstřícnost při konzultacích a vypracování diplomové práce.

Obsah

| | |
|---|----|
| 1. Úvod | 1 |
| 2. K pojmu <i>whistleblowing</i> | 4 |
| 3. Původ a rozvoj <i>whistleblowingu</i> | 9 |
| 4. Právní úprava <i>whistleblowingu</i> | 18 |
| 4.1. Mezinárodní právo | 18 |
| 4.1.1. Organizace spojených národů | 18 |
| 4.1.2. Rada Evropy | 19 |
| 4.1.3. Evropský soud pro lidská práva | 22 |
| 4.1.4. Další regionální organizace | 24 |
| 4.2. Právo Evropské unie | 26 |
| 4.3. Česká republika | 27 |
| 4.3.1. Ústavní podklad | 27 |
| 4.3.2. Trestní zákoník | 30 |
| 4.3.3. Správní řád | 32 |
| 4.3.4. Zákoník práce | 33 |
| 4.3.5. Zákon o inspekci práce | 38 |
| 4.3.6. Zákon o ochraně osobních údajů | 39 |
| 4.3.7. Zákon o bankách, zákon o spořitelních a úvěrních družstvech, zákon o podnikání na kapitálovém trhu | 41 |
| 4.3.8. Nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu | 43 |
| 4.3.9. Tiskový zákon a zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání | 50 |

| | |
|---|----|
| 5. Interní <i>whistleblowing</i> jako legitimní a vhodné opatření v rámci <i>corporate governance</i> | 53 |
| 6. Budoucnost <i>whistleblowingu</i> v České republice | 57 |
| Závěr | 63 |
| Seznam zkratek..... | 65 |
| Seznam použité literatury a pramenů | 66 |

1. Úvod

Ještě před několika lety nebyl pojem *whistleblowing*, který je předmětem této diplomové práce, v českém právním prostředí příliš znám. V poslední době se však problematika oznamování škodlivého jednání, jak lze praxi, kterou *whistleblowing* představuje, zjednodušeně pojmenovat, dostává do povědomí nejen právnické veřejnosti. Problematika *whistleblowingu* je vysoce aktuálním tématem, jak v zahraničí, tak u nás.

Stejně jako v jiných oblastech, i na pracovištích dochází k porušování právních předpisů, vnitřních předpisů, etických kodexů, ale i k jednáním v rozporu s dobrými mravy či těm, která lze označit za nemorální. Není podstatné, zdali je v konkrétním případě zaměstnavatelem obchodní společnost nebo jiná právnická osoba soukromého práva, či zda se jedná o stát, územně samosprávný celek či obdobnou entitu. Následky porušení uvedených normativních i nenormativních systémů mohou být banálního charakteru, může však jít o tak závažná a škodlivá jednání, že to pro danou entitu, ve které k němu dochází, může mít až likvidační důsledky.¹

Vzhledem k tomu se jeví jako rozumné vytvořit fungující mechanismy, které pomohou odhalovat a potírat tato nežádoucí jednání, a které mohou zároveň fungovat jako prvek prevence. Vedle hmotněprávních a procesněprávních předpisů, které obsahují právní úpravu skutkových podstat deliktů a způsobů jejich šetření a sankcionování (tj. trestné činy, správní delikty, přestupky, disciplinární delikty apod.), předpisů zakotvujících soukromoprávní odpovědnost a povinnost náhrady škody, či předpisů, které zajišťují dozor a dohled v konkrétních oblastech lidské činnosti, ve kterých ke škodlivému jednání může docházet (např. Česká národní banka v oblasti bankovníctví a finančního trhu), je vhodné zavést i alternativní mechanismy předcházení, odhalování, šetření a postihování výše uvedeného škodlivého jednání, byť je český právní řád doposud

¹ Vzpomenout lze na sérii bankrotů na začátku 21. století, které byly důsledkem odhalování účetních a jiných finančních skandálů ve Spojených státech amerických. I v jejich důsledku se začal rozmáhat fenomén *whistleblowingu*. Více viz dále.

neupravuje přímo. To se začíná dostávat do povědomí osob zainteresovaných na řádném chodu výše uvedených entit, v rámci některých z nich již dokonce postupy, které lze označit jako *whistleblowing*, zavedeny mají.

Neméně důležitým impulsem pro jisté zpopularizování tematiky *whistleblowingu*, bylo Programové prohlášení Vlády České republiky z února 2014². Vláda se v něm zavázala přijmout vhodné legislativní řešení ochrany oznamovatelů korupce (*whistleblowerů*). Vhodný postup pro zpracování případné nové právní úpravy se v současné době snaží na vládní úrovni nalézt Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k *whistleblowingu* (k ochraně oznamovatelů korupce). Na tomto místě se však sluší doplnit, že na ochranu oznamovatelů, byť mnohem úspornějším způsobem, pamatovalo již Programové prohlášení Vlády České republiky z roku 2010³.

S bojem proti korupci spojují *whistleblowing* i mnohé neziskové organizace, jejichž cílem je boj proti úplatkářství, a které se problematiku oznamování snaží dostat do povědomí široké veřejnosti a (potenciálním) *whistleblowerům* nabízí pomocnou ruku v podobě právního a jiného poradenství. I tyto neziskové organizace se již několik let snaží prosadit legislativní začlenění *whistleblowingu* do vnitrostátního právního řádu, a za tímto účelem vypracovávají analýzy, pořádají konference a zřizují webové stránky o *whistleblowingu*.

Z toho, co bylo uvedeno výše, bychom mohli mylně soudit, že postupy oznamování jsou primárně určeny pro oblast boje proti korupci. Tak tomu však není. Naopak, jejich uplatnění je mnohem širší.

² PROGRAMOVÉ PROHLÁŠENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, 2014. *Vláda ČR* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné na <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-unor-2014.pdf>.

³ PROGRAMOVÉ PROHLÁŠENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, 2010. *Vláda ČR* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné na <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove-prohlaseni-vlady.pdf>.

Odborný diskurz se vede i na úrovni akademické obce. Příkladem budiž mezinárodní konference na téma *Whistleblowing a související aspekty*, která se konala na podzim 2013 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze.⁴

Cílem této diplomové práce je seznámit čtenáře s pojmem *whistleblowing*, historií praxe, která se pod tímto pojmem skrývá, a dále zmapování české právní úpravy, která na oznamování (*whistleblowing*) dopadá, respektive by dopadat mohla. Část práce je věnována i zahraniční a mezinárodní právní úpravě. Diplomová práce je členěna na úvod, pět kapitol dále členěných na podkapitoly, a závěr. K vypracování práce byla použita zejména metoda analýzy, deskripce a komparace.

⁴ Právnická fakulta – Zpráva o mezinárodní konferenci o Whistleblowingu na Právnické fakultě UK. *Právnická fakulta UK v Praze* [online]. [cit. 2015-09-04]. <http://www.prf.cuni.cz/zprava-o-mezinarodni-konferenci-o-whistleblowingu-na-pravnicke-fakulte-uk-1404046767.html>.

2. K pojmu *whistleblowing*

Pojem *whistleblowing* vychází z anglického sousloví *to blow the whistle*, v překladu tedy doslova zapískat na píšťalku. To má evokovat představu varovné píšťalky, která zazní, když se nehraje podle pravidel.⁵ Vedle toho se v angloamerických zemích pro označení osoby, která na pomyslnou píšťalku píská, používá slovního spojení *whistleblower*⁶. Tato osoba informuje kompetentní subjekt o nezákonném nebo nemorálním jednání jiné osoby nebo organizace, zejména pak o škodlivém jednání, ke kterému dochází při výkonu veřejné moci nebo v rámci fungování soukromých obchodních společností.⁷ V překladu takovou osobu můžeme, při snaze vyhnout se expresivum,⁸ označit jako oznamovatele či informátora. Postup, kterým příslušným subjektům podává informace, tak můžeme označit jako oznamování či informování. První z uvedených označení bude, vedle pojmu *whistleblowing*, používáno v následujícím textu diplomové práce, neboť se již, dle mého názoru, v českém (právním) prostředí vžilo.

Termín *whistleblowing* byl zřejmě poprvé použit ve výše naznačeném kontextu již na začátku 70. let 20. století americkým právním zástupcem a aktivistou Ralphem Naderem⁹ na jedné z konferencí, a následně v knize „*Whistle*

⁵ Císařová, E. et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International, 2009, str. 7.

⁶ Z Blackova právního slovníku: „*Informátor, oznamovatel. Udavač, práškač. Zaměstnanec, který se nechce zapojit, nebo který ohlásí nezákonnou či protiprávní činnost svého zaměstnavatele anebo spolupracovníků. (...) Zákon zakazuje odvetné akce proti informátorům.*“ Nezákonné propuštění (*wrongful discharge*) je žalobním důvodem pro zaměstnance proti bývalému zaměstnavateli, při němž se tvrdí, že při propuštění došlo k porušení federálních, resp. státních antidiskriminačních zákonů či veřejného zájmu. In Black, H. C. *Blackův právní slovník*, 6. vydání, Victoria Publishing, a.s., Praha, 1993, 2. svazek, s. 1453 a 1466.

⁷ Whistle-blower - definition of whistle-blower in English from the Oxford dictionary. *Oxforddictionaries.com*. [online]. [cit. 2015-07-21]. Dostupné z: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/whistle-blower>, příp. Whistle-blower Meaning in Cambridge English Dictionary. *Cambridge Dictionaries Online*. [online]. [cit. 2015-07-21]. Dostupné z: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/whistle-blower>

⁸ Viz udavač a práškač. Black, H. C. *Blackův právní slovník*, 6. vydání, Victoria Publishing, a.s., Praha, 1993, 2. svazek, s. 1453 a 1466.

⁹ Císařová, E. et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International, 2009, str. 7.

blowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility“, na které se jako editor spolupodílel.¹⁰ Nader *whistleblowing* popsal jako jednání osoby, která věří, že veřejný zájem převyšuje zájmy organizace, ve které působí, a která oznámí korupční, nezákonné, podvodné nebo škodlivé jednání, ke kterému v organizaci dochází.¹¹

Jednotné vymezení *whistleblowingu* však v podstatě neexistuje. Zřejmě nejcitovanější definici ve svém akademickém článku podaly před třiceti lety Marcia P. Miceli a Janet P. Near. Podle dvojice amerických univerzitních profesorek jde o situaci, kdy bývalý či současný zaměstnanec upozorní orgán nebo instituci oprávněnou k účinnému zakročení na nezákonné, nemorální nebo nelegitimní praktiky, ke kterým dochází s vědomím jeho nadřízených, a které jsou proti veřejnému zájmu nebo ohrožují veřejnost.¹²

Whistleblowing, neboli oznamování, lze tedy chápat jako určitý systém informování příslušných specializovaných míst v rámci entity, ve které k oznamovanému jednání dochází (zde hovoříme o interním oznamování, které má být upřednostňováno), ať již jde o soukromou obchodní společnost nebo orgány uvnitř struktur veřejnoprávní korporace, případně jde o informování třetího, s danou entitou majetkově a personálně nespojeného subjektu (to je označováno jako externí oznamování).¹³ Oznamovaným jednáním může být, podle toho, jak široce je pojem vnímán, takové jednání, které je v rozporu se zákonem, veřejným pořádkem, dobrými mravy, morálkou či politikou nebo

¹⁰ Nader, R., Petkas, P., and Blackwell, K. (ed.), *Whistle blowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility*. New York: Grossman, 1972.

¹¹ Volně přeloženo z anglického originálu: „(...) an act of a man or woman who, believing that the public interest overrides the interest of the organization he serves, blows the whistle that the organization is in corrupt, illegal, fraudulent or harmful activity“

¹² Miceli, M. P., Near, J. P. *Organizational Dissence: The Case of Whistleblowing*. Journal of Business Ethics. 1985, Volume 4, Issue 1, pp 1-16.

¹³ Např. Parlamentní shromáždění Rady Evropy ve své rezoluci č. 1729 (2010) ze dne 29. dubna 2010, upřednostňuje interní oznamování. Externí postupy mají být využívány až ve chvíli, kdy interní oznámení nevedlo k žádoucímu řešení oznamované situace, či pokud interní mechanismy oznamování neexistují. Na tuto rezoluci odkazuje ve svých úvahách o povinnosti loajality též Evropský soud pro lidská práva ve svém rozhodnutí v kauze *Heinisch proti Německu*, stížnost č. 28274/08, rozsudek ze dne 21. července 2011, dostupný na [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105777#{\"itemid\":\[\"001-105777\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105777#{\).

strategií dané entity, a které je v rámci oznamovacích mechanismů označeno jako relevantní a škodlivé.¹⁴ V žádném případě se nejedná pouze o jednání postižitelné předpisy trestního práva, jak by se na první pohled mohlo zdát. V souladu s právě uvedeným obsahovým vymezením je pojem *whistleblowing* užíván i v následujícím textu.

V rámci mechanismu oznamování by měl být předem jasný okruh míst, na která se může oznamovatel obrátit, ať jde o místa uvnitř dané entity, nebo subjekt mimo ni. Tato místa by měla být určena zejména tak, aby bylo zajištěno nestranné a řádné prošetření oznamovaného jednání, a zároveň tak, aby byl oznamovatel předmětného jednání chráněn před odvetnými reakcemi ze strany osoby, která se měla oznamovaného jednání dopustit.¹⁵

Vedle určení příslušných kontaktních míst by mělo být také předem jasné, kdo se může stát oznamovatelem, zda je možné podat oznámení anonymně, o kterém závažném jednání může oznamovatel entitu informovat, respektive které bude následně danou entitou prošetřeno. Též by mělo být předem určeno, kdo se může stát osobou oznamovanou.

Oznamovatelem v konkrétním případě nemusí být pouze zaměstnanec (resp. bývalý zaměstnanec), tedy osoba, u níž se předpokládá, že je nejčastěji přímým svědkem škodlivého či hrozícího škodlivého jednání, neboť je v dané společnosti zaměstnána, zná její vnitřní struktury a postupy, ostatní zaměstnance, vedení, respektive vztahy společnosti navenek. Oznamovatelem se mohou stát také osoby, které jsou se společností jinak spjaté, například minoritní akcionáři, zákazníci, dodavatelé a subdodavatelé, členové orgánů společnosti, ale též zainteresovaná veřejnost a média.

Oznamovatel, který se dozví o škodlivém jednání, ke kterému dochází uvnitř společnosti, ve které působí, se dostává pod dvojí tlak. Jednak se zde střetávají osobní hodnoty oznamovatele s hodnotami organizace (respektive nadřízeného,

¹⁴ Pichrt, J., Morávek, J., *Whistleblowing*. Právo pro podnikání a zaměstnání, sv. č. 7-8, 2009, s. 19.

¹⁵ Tamtéž.

zaměstnavatele, vlastníka) a dále dochází ke střetu loajality vůči této organizaci a vůči jiným entitám.¹⁶ Druhým jmenovaným problémem se již zabýval i český Ústavní soud, když ve svém nálezu¹⁷ poměřoval povinnost loajality vůči zaměstnavateli, která se může v konkrétním případě dostat do střetu s veřejným zájmem. Ústavní soud rozhodl, že povinnost loajality může v konkrétním případě veřejnému zájmu ustoupit.

Nastavení těchto jednotlivých pravidel by mělo vést k zamezení vzniku nežádoucího pracovního prostředí, strachu z postihu za banální prohřešky, na které by postupy oznamování neměly dopadat, a celkové demotivaci k podání oznámení.

Cílem využívání mechanismů oznamování je zejména zajištění řádné správy a řízení soukromých i veřejnoprávních entit, zamezení plýtvání finančních prostředků a páčání trestné činnosti. Z toho je zřejmé, že jde o prostředek dohledu.

V souvislosti s pojmem *whistleblowing* lze vzpomenout na obdobný mechanismus doplňkové kontroly, též označovaný anglickým pojmem. Jde o termín *watchdog* (tj. hlídací pes), který označuje buď jedince či organizaci,¹⁸ jejichž cílem je sledování korektnosti a morální integrity politických činitelů, úřadů, státních organizací i obchodních společností. Většinou se jedná o otázky řádné správy, úplatkářství, podvodů, zpronevěry, ale také o oblast ekologie a práva životního prostředí či dodržování vybraných lidských práv.¹⁹ Hlídací pes, jehož cílem je kontrola určitých vnitřních mechanismů ve společnosti, který upozorní na narušování těchto vnitřních mechanismů, může být dále označován jako *whistleblower*, oznamovatel.

Whistleblowing je jev průřezového charakteru. Co se týká vztahu problematiky oznamování a práva, může mít teoreticky, s různou intenzitou,

¹⁶ Jubb, P., *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*, Journal of Business Ethics, Volume 21, Issue 1, s. 78.

¹⁷ Nález ze dne 13. prosince 2012, sp. zn. III. ÚS 298/12. Více k nálezu v kapitole 4.3.4. Zákoník práce.

¹⁸ Ve většině případů jde o nevládní neziskové organizace.

¹⁹ Např. právo na soukromí, právo žen na potrat.

přesah do většiny oblastí práva, a to od práva občanského a obchodního, přes právo pracovní, správní a trestní, jakož i právo finanční či právo životního prostředí. Důležitou oblastí právní úpravy jsou též normy upravující ochranu osobních údajů, *whistleblowingem* se zabývají i nadnárodní prameny, a to jak *soft law*, tak *hard law*.²⁰ Vedle toho má oznamování souvislost s dalšími humanitními a společenskými vědami, jako jsou psychologie či sociologie. Ty se zabývají například otázkami osobních dilemat, se kterými se oznamovatelé potýkají, psychologickou pomocí, tím, jak se k oznamovatelům staví pracovní kolektiv a nadřízení, či vnímáním *whistleblowerů* veřejností.

²⁰ Pichrt, J. *Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 12; Pět otázek pro Jakuba Morávka. *Právní prostor.cz*. [online]. 18.3.2015 [cit. 2015-07-21]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/pet-otazek-pro-jakuba-moravka>.

3. Původ a rozvoj *whistleblowingu*

Praxe známá jako *whistleblowing*, tedy oznamování podezření ze spáchání relevantního závažného jednání, má svůj původ a poměrně dlouhou a bohatou historii ve Spojených státech amerických. Již 30. července roku 1778 tak bylo přijato na půdě tehdejšího druhého kontinentálního kongresu zvláštní usnesení k povinnosti oznamovat některá závažná jednání, které je ve Spojených státech považováno za celosvětově první legislativní počín k *whistleblowingu*.²¹ Později, ke konci 20. století, byly ve Spojených státech přijímány zákony známé jako *Whistle-blower Acts*,²² určené k ochraně zaměstnanců před odvetnými opatřeními za ohlášení protiprávních nebo jiných škodlivých jednání. Na federální úrovni tak lze zmínit například *Whistleblower Protection Act of 1989*,²³ jehož cílem je posílení a zlepšení ochrany práv federálních státních zaměstnanců a předcházení odvetných opatření při odhalování závažného jednání, ke kterému dochází v rámci výkonu veřejné moci.

Právní úprava *whistleblowingu* je obecně příznačnější pro angloamerickou právní kulturu. Ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska je tak

²¹ V usnesení stálo, že je povinností všech osob ve službách Spojených států, stejně jako všech ostatních obyvatel, poskytnout co nejdříve informace Kongresu či jinému vhodnému orgánu o jakémkoli provinění, podvodu či přestupku, které byly spáchány úředníky nebo jinými osobami ve službách států. Volně přeloženo z originálu: „(...) *it is the duty of all persons in the service of the United States, as well as all other the inhabitants thereof, to give the earliest information to Congress or other proper authority of any misconduct, frauds, or misdemeanors committed by any officers or persons in the service of these states, which may come to their knowledge.*” Ford, W. C., Hunt, G., Fitzpatrick, J. C., Hill, R. R. *Journals of the Continental Congress, 1774-1789*. Volume XI. Washington: Govt. Print Off., 1937, s. 732. Dostupné na <http://www.whistleblowers.org/storage/whistleblowers/documents/WPEA/continental%20congress%20journal%20july%201778.pdf>. Kohn, S. M. *Concepts and procedures in whistleblower law*. Westport, Conn.: Quorum Books, 2001; National Whistleblowers Center – Senate Approves “National Whistleblower Appreciation Day” for Second Year. *National Whistleblowers Center*. [online]. 2014 [cit. 2015-07-31]. Dostupné z: <http://www.whistleblowers.org/index.php?option=content&task=view&id=1525>.

²² Black, H. C. *Blackův právní slovník*, 6. vydání, Victoria Publishing, a.s., Praha, 1993, 2. svazek, s. 1453.

²³ Zákon byl přijat 101. Kongresem. *Whistleblower Protection Act of 1989*. U.S. Government Publishing Office [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-103/pdf/STATUTE-103-Pg16.pdf>.

této problematice věnován právní předpis *Public Interest Disclosure Act 1998*,²⁴ jehož cílem je ochrana osob, které ve veřejném zájmu zveřejnily informaci z některé ze zákonem stanovených kategorií, tedy např. o tom, že byl nebo pravděpodobně bude spáchán trestný čin, o neplnění zákonných povinností, nebo že je či může být ohroženo zdraví a bezpečnost jednotlivce.

Největší rozmach však *whistleblowing* zaznamenal po roce 2002, kdy byl 107. americkým Kongresem přijat federální zákon známý jako *Sarbanes-Oxley Act*,²⁵ Ten byl reakcí na účetní skandály amerických kótovaných společností,²⁶ které na přelomu tisíciletí negativně postihly drobné akcionáře ve Spojených státech. Cílem zákona je zvýšení transparentnosti finančních procesů a zamezení obchodování s nadhodnocenými akciemi na amerických burzách.²⁷

²⁴ Public Interest Disclosure Act 1998. *Legislation.gov.uk* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/introduction/>.

²⁵ Celým názvem „*An Act to protect investors by improving the accuracy and reliability of corporate disclosures made pursuant to the securities laws, and for other purposes*“, označován je též jako „Sarbox“ nebo „SOX“. An Act to protect investors by improving the accuracy and reliability of corporate disclosures made pursuant to the securities laws, and for other purposes. *U.S. Government Publishing Office* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-116/pdf/STATUTE-116-Pg745.pdf>.

²⁶ Šlo např. o společnost Enron, bývalou vlajkovou loď světové energetiky, která zaměstnávala přes 22 tisíc lidí a v aktivech vykazovala desítky miliard dolarů. Enron byl původně vzorem prosperující společnosti, hodnota akcií zaznamenávala neustálý a stabilní růst, a časopisem *Fortune* byl Enron šestkrát označen jako „nejinovativnější společnost Ameriky“. V účetnictví společnosti však od roku 1997 docházelo k vážným pochybením mezi vykazovanými finančními výsledky a jejich skutečným stavem, a to v takovém rozsahu, že se Enron stal synonymem pro největší účetní skandál v historii USA. Společnost machinace s účetnictvím přiznala na podzim roku 2001. Enron se stal symbolem podvodného podnikání a při následném vyšetřování se objevily důkazy o participaci v prohlubování tzv. kalifornské energetické krize. Společnost je dnes v likvidaci. Více např. v dokumentu *Enron - The Smartest Guys In The Room* z roku 2005, dostupného na https://www.youtube.com/watch?v=gxzLX_C9Z74. Vedle Enronu lze vzpomenout i na americký telekomunikační gigant *Worldcom*, který byl též původcem účetních skandálů. Tyto skandály měly mimo jiné vliv i na hodnotu amerického dolaru a poklesy na amerických, evropských i asijských burzovních trzích.

²⁷ Úřad pro ochranu osobních údajů. *Informační bulletin 4/2009*, s. 6-7 [online]. [cit. 2015-07-08]. Dostupné z: https://www.uouu.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=3183.

Ve Spojených státech je *whistleblowingu* v posledních letech věnována značná pozornost.²⁸ To potvrzuje i nedávné usnesení Senátu Spojených států,²⁹ kterým senátoři jednomyslně označili den 30. července 2015 jako *National Whistleblower Appreciation Day* (lze přeložit jako „Národní den na počest oznamovatelů“), a které bylo symbolicky přijato na návrh senátorů Chucka Grassleyho a Rona Wydena 30. července 2015, v den výročí přijetí výše zmíněného usnesení druhého kontinentálního kongresu z července 1778.³⁰ Obdobná usnesení již byla přijata i pro roky 2013 a 2014.³¹

Nejen na americké účetní skandály reagovala v roce 2003 Evropská komise v Akčním plánu, který se týkal modernizace práva společností a efektivnějšího řízení podniků v Evropské unii.³² Jeho cílem bylo zejména posílení transparentnosti evropského práva obchodních společností a posílení práv akcionářů. Evropská unie v akčním plánu upozornila na to, že ačkoli *Sarbanes-Oxley Act* způsobuje řadu problémů evropským obchodním společnostem i auditorům, a Komise plánuje v tomto směru vést s americkou stranou intenzivní dialog, kterým by mělo být dosaženo akceptovatelných řešení uvedených problémů, nelze pominout, že Evropská unie sdílí v mnoha oblastech stejné cíle a principy jako jsou zakotveny v *Sarbanes-Oxley Act*, a v některých oblastech již právní regulace ze strany Evropské unie existuje. Evropská komise však také

²⁸ Pro zajímavost doplňuji, že skutečnými událostmi a na příbězích známých zahraničních *whistleblowerů*, je v americké (ko)produkci natočeno hned několik filmů, které oznamování a s ním související důsledky mapují. Jde např. o filmy *Insider: Muž, který věděl příliš mnoho*, *Všichni prezidentovi muži*, *Erin Brockovich* nebo *Informátorka*.

²⁹ S.Res.236 - A resolution designating July 30, 2015, as "National Whistleblower Appreciation Day". *Congress.gov / Library of Congress* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-resolution/236/text>.

³⁰ Senate Resolution Marks Day to Honor Whistleblowers. *Chuck Grassley, United States Senator for Iowa*. [online]. 30.7.2015 [cit. 2015-07-30]. Dostupné z: <http://www.grassley.senate.gov/news/news-releases/senate-resolution-marks-day-honor-whistleblowers>.

³¹ Viz např. Senate Approves "National Whistleblower Appreciation Day" for Second Year. *Whistleblower Protection Blog*. [online]. 1.8.2014 [cit. 2015-07-30]. Dostupné z: <http://www.whistleblowersblog.org/2014/08/articles/news/senate-approves-national-whistleblower-appreciation-day-for-second-year/>.

³² Modernising Company Law and Enhancing Corporate Governance in the European Union - A Plan to Move Forward. COM (2003) 284 final. *EUR-Lex*. [online]. [cit. 2015-07-30]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0284:FIN:EN:PDF>.

připustila, že v některých oblastech budou nezbytné nové iniciativy. Právní předpisy Evropské unie³³ (a v návaznosti na ně i vnitrostátní právní úpravy členských států³⁴) tak například stanoví účetní jednotky, které mají povinnost provést audit svých účetních závěrek, požadavky na provádění auditu a na osobu auditora, jeho práva a povinnosti, respektive práva a povinnosti účetní jednotky.

O důležitosti existence *whistleblowingu*, respektive ochrany *whistleblowerů*, ujistil v červenci 2014 také úřad Evropského veřejného ochránce práv prostřednictvím zprávy č. 16/2014³⁵ vydané 28. července 2014. Evropská ombudsmanka Emily O'Reillyová v ní oznámila, že zahájila šetření ohledně povinného zavádění interních pravidel oznamování. Devíti institucí EU, včetně Komise, Evropského parlamentu a Rady, se prostřednictvím dopisu³⁶ dotazovala na rozsah, v jakém bylo se zaměstnanci a veřejností diskutováno o interních pravidlech oznamování, na již zavedená pravidla, či pravidla, která mají v úmyslu tyto instituce zavést. Dále se zajímala o způsob ochrany externích oznamovatelů, kterými mohou být například dodavatelé a subdodavatelé v rámci projektů financovaných EU. Zájem o tyto informace vysvětlila (volně přeloženo) tak, že *zpráva Komise o boji proti korupci v EU*³⁷ upozorňuje na skutečnost, že *korupce může vážně poškodit ekonomiku a narušit důvěru občanů v demokratické instituce. Oznamovatelé hrají klíčovou roli při odhalování závažného porušování*

³³ Např. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/34/EU ze dne 26. června 2013 o ročních účetních závěrkách, konsolidovaných účetních závěrkách a souvisejících zprávách některých forem podniků, resp. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/43/ES ze dne 17. května 2006 o povinném auditu ročních a konsolidovaných účetních závěrek.

³⁴ V České republice lze zmínit např. zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví či zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech.

³⁵ Press releases – Ombudsman_ what are EU institutions doing to protect whistleblowers_»European Ombudsman. *European Ombudsman*. [online]. 28.7.2014 [cit. 2015-07-21]. Dostupné z:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/54626/html.bookmark>.

³⁶ Letter to the European Commission requesting an opinion in the European Ombudsman's own-initiative inquiry OI/1/2014/PMC concerning whistleblowing»European Ombudsman. *European Ombudsman*. [online]. 24.7.2014 [cit. 2015-07-21]. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54615/html.bookmark>.

³⁷ Zpráva o boji proti korupci v EU. *European Commission* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_cs.pdf.

pravidel. Toto šetření bylo uzavřeno v únoru 2015, nepřineslo však příliš uspokojivé výsledky, neboť pouze dvě z devíti dotazovaných institucí přijaly požadovaná pravidla. Konkrétně šlo o Komisi a Účetní dvůr.³⁸ Samotný úřad Evropského veřejného ochránce práv přijal interní pravidla oznamování³⁹ dne 20. února 2015 s účinností ke dni jejich přijetí. Tato pravidla mají být dle rozhodnutí, kterým ombudsmanka uzavřela své šetření, příkladem i pro instituce, které svá interní pravidla oznamování dosud nepřijaly.⁴⁰

Zaměstnanci EU jsou na základě článku 22b Služebního řádu⁴¹ povinni písemně hlásit závažné nesrovnalosti, o kterých se dozvědí při výkonu svého zaměstnání, a které ohrožují unijní zájmy. Stejný článek má oznamovatel, který jednal přiměřeně a v dobré víře, zajistit ochranu před případnou újmou, která by mu mohla být pro splnění této povinnosti způsobena. Interní pravidla oznamování jsou orgány EU povinny postupně zavádět od ledna 2014 na základě nového článku 22c Služebního řádu EU⁴².

Jak je z výše uvedeného patrné, i v rámci unijních struktur tedy existují, respektive mají existovat, postupy oznamování závažného jednání, a o jejich důležitosti si je vědoma samotná Evropská unie.

³⁸ Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/1/2014/PMC concerning whistleblowing. *European Ombudsman* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z:

<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/59114/html.bookmark>.

³⁹ Decision of the European Ombudsman on internal rules concerning disclosure in the public interest ('whistleblowing'). *European Ombudsman* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z:

<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/correspondence.faces/en/59102/html.bookmark>.

⁴⁰ Decision of the European Ombudsman, op. cit. sub 38. z: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/59114/html.bookmark>.

⁴¹ NAŘÍZENÍ RADY (ES, EURATOM) č. 723/2004 ze dne 22. března 2004, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0723&rid=7>.

⁴² NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU, EURATOM) č. 1023/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se mění služební řád úředníků Evropské unie a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropské unie. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1023&from=CS>.

Právní úprava *whistleblowingu* je zakotvena i v dalších státech, byť v celosvětovém měřítku existují rozdíly ve vnitrostátním legislativním přístupu. Komplexní zákony jsou tradiční v oblastech angloamerické právní kultury, a byly tak přijaty, jak je uvedeno výše, ve Spojených státech amerických a ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska. Obdobně je právní úprava soustředěna do jednoho právního předpisu na Novém Zélandu (*Protected Disclosures Act*), v Kanadě (*Public Servants Disclosure Protection Act*), v Austrálii (*Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act*), a dále například v Ghaně, Jihoafrické republice, Japonsku či Rumunsku.

Snahou zařadit do právního řádu komplexní úpravu byla vedena i předlegislativní a legislativní jednání na Slovensku. Výsledkem tohoto snažení byl v říjnu roku 2014 přijatý zákon č. 307/2014 Z. z., o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti,⁴³ který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2015. Tato právní úprava má být účinným a efektivním nástrojem v postupech oznamování a prošetřování zákonem vyjmenované protispolečenské činnosti, která je v rozporu s veřejným zájmem a zároveň má poskytovat ochranu oznamovateli. Ten může být k podání oznámení motivován možnou finanční odměnou. Jde-li o vymezení protispolečenské činnosti, jejíž oznamování je chráněno, zákon odkazuje na vybrané konkrétní trestné činy (např. některé korupční trestné činy a některé trestné činy veřejných činitelů), mezi oznamovaná jednání řadí také trestné činy, za které trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby převyšující tři roky, a v neposlední řadě správní delikty, za které lze uložit pokutu s horní hranicí alespoň 50 tisíc eur.⁴⁴

Prosazování zavádění postupů interního oznamování je jedním z cílů i některých neziskových organizací. Jednou z nich je na mezinárodní úrovni

⁴³ ZÁKON č. 307/2014 Z. z., zo 16. októbra 2014 o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Ministerstvo obrany SR [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://www.mod.gov.sk/data/files/3083_2014-307.pdf.

⁴⁴ Švandelíková, K. *Motivace a ochrana - Oznamování protispolečenské činnosti na Slovensku* [online]. [cit. 2015-07-06]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/nova-pravni-uprava-ma-na-slovensku-zajistit-motivacni-a-ochranne-prostredi-pro-oznamovani-protispolecenske-cinnosti>.

Transparency International, která se implementaci postupů oznamování věnuje i v rámci svých poboček v jednotlivých zemích. Transparency International vypracovává k problematice analýzy,⁴⁵ pořádá kampaně a mezinárodní konference, prostřednictvím nichž se snaží přispívat ke zvýšení povědomí o *whistleblowingu*.⁴⁶

V České republice se zájem o *whistleblowing* zvedl zejména po několika kauzách, ve kterých osoby využily postupů, které lze označit za oznamování ve výše uvedeném smyslu.⁴⁷

Zřejmě nejznámější je případ Libora Michálka, bývalého ředitele Státního fondu životního prostředí. Ten byl ze své funkce odvolán tehdejším ministrem životního prostředí Pavlem Drobilem den poté, co 13. prosince 2010 podal na policii trestní oznámení a upozornil veřejnost na skutečnosti nasvědčující korupčnímu jednání v souvislosti se Státním fondem životního prostředí. Na Libora Michálka bylo vedle nuceného odchodu podáno trestní oznámení pro pomluvu, a probíhaly pokusy o jeho mediální dehonestaci. V roce 2012 byl Libor Michálek zvolen do Senátu Parlamentu České republiky, kde se v průběhu následujícího roku snažil neúspěšně prosadit přijetí samostatného zákona věnovaného problematice oznamování.⁴⁸

⁴⁵ Např. *WHISTLEBLOWING IN EUROPE: LEGAL PROTECTIONS FOR WHISTLEBLOWERS IN THE EU* [online] 5.11.2014 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu nebo *INTERNATIONAL PRINCIPLES FOR WHISTLEBLOWER LEGISLATION* [online] 5.11.2014 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

⁴⁶ K *whistleblowingu* zřídila Transparency International sekci na svých webových stránkách, dostupných na <http://www.transparency.org/topic/detail/whistleblowing>.

⁴⁷ Následující kauzy jsou popsány např. zde: 96/12 Analýza *whistleblowingu* a ochrany oznamovatelů; T: 19.4.2012 - HKCR | Hospodářská komora České republiky. *Hospodářská komora České republiky* [online]. 19.4.2012 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/96-12-analyza-whistleblowingu-a-ochrany-oznamovatele-t-19-4-2012.aspx>.

⁴⁸ Návrh skupiny senátorů kolem senátora Libora Michálka, předložen Senátu 17. července 2013, 9. října 2013 zamítnut. Senátní tisk č. 137.

Mediálně známou kauzou je také případ bývalého vedoucího právního oddělení Zařízení služeb Ministerstva vnitra, Ondřeje Závodského. Závodský opakovaně upozorňoval na chybné nastavení systému, který měl údajně napomáhat k protiprávním transakcím. Místo prověření těchto oznámení se Ondřej Závodský dočkal přeřazení do nižší funkce, čímž měl být odtržen od zdroje informací. I spolupracovníci, kteří stáli na jeho straně, čelili odvetným opatřením, a anonymní výhružky postihly i děti Ondřeje Závodského. Významným hybatelem tohoto případu byla nakonec média, a jak sám oznamovatel přiznává, bez jejich pomoci by jeho oznámení nikdo nebral vážně. Teprve poté, co se média o kauzu začala zajímat, začaly kompetentní osoby oznámení prověřovat, což nakonec vyústilo ve změnu ředitele Zařízení služeb Ministerstva vnitra. Ondřej Závodský se později vrátil do své funkce vedoucího právního oddělení, od února 2014 je dokonce náměstkem ministra financí, příznačně pro sekci Majetek státu. Podle pozdějšího prohlášení Závodského se na základě této kauzy podařilo zbavit resort Ministerstva vnitra desítky „příživníků“, kteří ve veřejných zakázkách a dalších službách resort rozkrádali, a podařilo se zabránit pochybným transakcím v řádech desítek až stovek milionů korun.⁴⁹ Závodský byl oceněn Nadačním fondem proti korupci.

V krátkosti lze vzpomenout též na případ Radka Váni, kapitána fotbalistů Libice nad Cidlinou, který spolu s reportéry České televize v roce 2013 usvědčil tři rozhodčí z braní úplatků a následného ovlivňování utkání. Známa je také kauza kolem Regionálního operačního programu Severozápad a jeho bývalého úředníka Lea Steinera. I oba jmenovaní byli za učiněné oznámení oceněni.⁵⁰

Několik jednotek až desítek *whistleblowerských* případů ročně zaznamenává také právní poradna Transparency International – Česká republika, o.p.s. Podle

⁴⁹ Vystoupení Ondřeje Závodského je dostupné na https://www.youtube.com/watch?v=80I_GQ2yr3Y.

⁵⁰ Ke kauzám např. Váňa dokázal úplatky: má cenu i trest. *Fotbal iDNES.cz* [online]. 17.3.2014 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://fotbal.idnes.cz/vana-dokazal-uplatky-ma-cenu-i-trest-dbs-/fot_dsouteze.aspx?c=A040316_211833_fot_dsouteze_rav a Bojovník proti korupci dostal od miliardáře Janečka sto tisíc. Chce z nich rozdávat jiným, pokud začnou mluvit. *Krajské listy.cz* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.krajskelisty.cz/ustecky-kraj/okres-louny/7234-bojovnik-proti-korupci-dostal-od-miliardare-janecka-sto-tisic-chce-z-nich-rozdavat-jinym-pokud-zacnou-mluvit.htm>.

vedoucího právníka je větších a mediálně známých kauz méně, avšak s menšími regionálními případy, kdy *whistleblower* zvažuje, zda má oznámení učinit, co to pro něj bude znamenat, co mu hrozí či zda má dostatek důkazů, se setkávají častěji. Žádosti o právní pomoc v oblasti oznamování představují asi 15 % z případů, které právní poradna řeší. Do tohoto čísla jsou zahrnuti pouze „ryzí“ *whistlebloweri*, tedy tzv. insideři s exkluzivními informacemi.⁵¹

⁵¹ Rozhovor: Petr Leyer – Svět bez korupce je ideál, kterému se můžeme jen přiblížit. *Právní prostor.cz*. [online]. 2.7.2015 [cit. 2015-07-21]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/rozhovor-whistleblowing>.

4. Právní úprava *whistleblowingu*

4.1. Mezinárodní právo

Problematicke *whistleblowingu* se na poli mezinárodního společenství věnuje zejména *soft law*, v posledních dvaceti letech se však dostává i do *hard law*. To souvisí především s globální snahou států bojovat proti korupci a úplatkářství. Korupce je mezinárodním společenstvím chápána nejen jako delikt ní jednání, ale také jako fenomén, který může mít vliv na řádné fungování demokratického právního státu a tržní ekonomiky. V této souvislosti bylo v rámci mezinárodních organizací přijato hned několik dokumentů, které smluvní strany zavazují přijmout do svých právních řádů takové právní normy, které budou chránit oznamovatele před nepříznivými následky v dobré víře učiněných oznámení.

4.1.1. Organizace spojených národů

Předně je nutné uvést Úmluvu Organizace spojených národů proti korupci (UNCAC, dále též „Úmluva“)⁵² z roku 2003, účinnou od prosince 2005. Česká republika Úmluvu ratifikovala 29. prosince 2013.⁵³ Tato multilaterální mezinárodní smlouva je jediným právním instrumentem pro boj s korupcí s celosvětovým rozsahem. Cílem této mezinárodní smlouvy je účinněji a efektivněji prosazovat a posilovat opatření k prevenci a potírání korupce.⁵⁴

Relevantními jsou pro problematiku oznamování články 32 a 33 Úmluvy. Článek 32 se soustředí na ochranu oznamovatelů v užším smyslu, tedy svědků a

⁵² UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION. *United Nations Office on Drugs and Crime* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

⁵³ Sdělení MZV č. 105/2013 Sb. m. s.

⁵⁴ Česká republika se připojila k Úmluvě OSN proti korupci – Transparency International. *Transparency International – Česká republika*. [online]. 15.12.2013 [cit. 2015-07-21]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/ceska-republika-pripojila-k-umluve-osn-proti-korupci/>.

obětí.⁵⁵ Podle tohoto ustanovení má každá smluvní strana přijmout v souladu se svým vnitrostátním právním systémem a v rámci svých možností vhodná opatření k účinné ochraně svědků (potažmo obětí, budou-li mít postavení svědků), kteří podají svědectví v souvislosti s trestnými činy stanovenými v souladu s Úmluvou, případně k ochraně jejich rodinných příslušníků a jiných osob jim blízkých, před možnou odvetou nebo zastrašováním. Tato opatření mohou zahrnovat například stanovení postupů k fyzické ochraně takových osob či zavedení pravidel důkazního řízení, která jim umožní podat svědectví způsobem, který zajistí jejich bezpečnost.

Článek 33 Úmluvy pamatuje na ochranu osob podávajících oznámení, když každé smluvní straně ukládá zvážit, „*zda do vnitrostátního právního systému zahrne odpovídající opatření na ochranu proti neoprávněnému zacházení s jakoukoli osobou, která v dobré víře a z dostatečných důvodů sdělí příslušným orgánům jakékoli skutečnosti týkající se trestných činů stanovených v souladu s touto Úmluvou.*“

4.1.2. Rada Evropy

Na poli regionálním lze vzpomenout na dva právně závazné dokumenty, které byly přijaty v rámci Rady Evropy v roce 1999 – Občanskoprávní úmluvu proti korupci⁵⁶ a Trestněprávní úmluvu proti korupci.⁵⁷ Jde o důležité úmluvy, které byly podle prohlášení v preambulích přijaty s vědomím důležitosti posílení mezinárodní spolupráce a s cílem prosazování jednotných postupů zaměřených

⁵⁵ Článek 32 se vztahuje i na znalce, které však nelze považovat za oznamovatele, neboť o skutečnostech, které jsou předmětem oznámení, se dozvídají zprostředkovaně až ve chvíli, kdy podávají znalecký posudek, a tedy ve chvíli, kdy je již prověřování oznámení v určité procesní fázi.

⁵⁶ The Civil Law Convention on Corruption. *Council of Europe* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm>. V České republice publikována v oficiální sbírce jako sdělení MZV č. 3/2004 Sb. m. s., o Občanskoprávní úmluvě o korupci.

⁵⁷ The Criminal Law Convention on Corruption. *Council of Europe* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>. V České republice publikována v oficiální sbírce jako sdělení MZV č. 70/2002 Sb. m. s., o Trestněprávní úmluvě o korupci.

na ochranu společnosti před korupcí, včetně přijetí příslušné legislativy a preventivních opatření. Státy Rady Evropy jsou si vědomy, že korupce představuje významnou hrozbu pro právní stát, demokracii a lidská práva, rovnost a sociální spravedlnost, brání hospodářskému rozvoji, a dále řádnému a spravedlivému fungování tržní ekonomiky. Státy též uznávají, že korupce může mít nepříznivé finanční důsledky pro jednotlivce, obchodní společnosti, státy i mezinárodní instituce.

Občanskoprávní úmluva proti korupci tak ve svém článku 9 stanoví, že *„Každá smluvní strana zajistí ve svém vnitrostátním právu přiměřenou ochranu proti neoprávněným sankcím vůči zaměstnancům, kteří měli dostatečné důvody k podezření z korupce a oznámili své podezření v dobré víře odpovědným osobám nebo úřadům.“*

Problematika ochrany oznamovatelů je v Trestněprávní úmluvě proti korupci obsažena v článku 22. Podle něj se každá smluvní strana zavazuje přijmout *„taková legislativní a jiná opatření, která budou nutná k zajištění účinné a přiměřené ochrany pro:*

a) ty, kteří oznamují trestné činy uvedené v člancích 2 až 14⁵⁸, nebo ty, kteří jinak spolupracují s orgány činnými v trestním řízení,

b) svědky, kteří poskytují svědectví týkající se těchto trestných činů.“

Důležitost oznamování v rámci boje proti korupci ve veřejném i soukromém sektoru uznalo i Parlamentní shromáždění Rady Evropy v roce 2010 v Rezoluci Rady Evropy č. 1729 (2010) o ochraně oznamovatelů⁵⁹, kterou vyzvalo členské státy, aby do svých právních řádů zařadily právní normy, které poskytnou ochranu oznamovatelům, kteří učinili oznámení v dobré víře⁶⁰, a to zejména jde-

⁵⁸ Jedná se např. o podplácení a přijímání úplatků veřejnými činiteli, ale též osobami ze soukromého sektoru, a dále o nepřímé úplatkářství či praní špinavých peněz získaných z korupčních jednání.

⁵⁹ Rezoluce Rady Evropy č. 1729 (2010) o ochraně oznamovatelů, ze dne 29. dubna 2010. *PACE website* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>

⁶⁰ V dobré víře činí oznámení ten, kdo měl důvody se domnívat, že zveřejňovaná informace je pravdivá, i když se později ukáže, že tomu tak nebylo, a zároveň pokud

li o protiprávní jednání, která závažně porušují lidská práva, ohrožují život a zdraví, svobodu a jiné legitimní zájmy jednotlivců. Takovým oznamovatelům by měly právní předpisy zejména zajistit ochranu v rámci pracovního práva (před propuštěním ze zaměstnání a jinými odvetnými kroky), trestního práva (ochrana proti stíhání za pomluvu či porušení obchodního tajemství, ochrana svědků), mediálního práva (ochrana žurnalistických zdrojů) a občanského práva (zde rezoluce odkazuje na opatření, která jsou předpokládána Občanskoprávní úmluvou proti korupci). Parlamentní shromáždění též upřednostňuje interní postupy oznamování, s tím, že externích postupů má být využíváno až ve chvíli, kdy byla neúspěšná interní procedura, resp. pokud taková neexistuje.

Vedle výše zmíněné rezoluce Parlamentního shromáždění vydal Výbor ministrů Rady Evropy dne 30. dubna 2014 doporučení č. CM/Rec(2014)7 o ochraně *whistleblowerů*.⁶¹ Výbor ministrů uznává, že jednotlivci, kteří oznámí nebo zveřejní informace o hrozbách nebo škodách postihujících veřejný zájem, mohou přispět k posílení transparentnosti a demokratické odpovědnosti. Výbor ministrů prostřednictvím tohoto dokumentu členským státům doporučil, aby přijaly vhodný normativní a institucionální rámec, který poskytne takovým osobám ochranu. V příloze doporučení pak Výbor ministrů definuje jednotlivé zásady, které by měly být při stanovení tohoto rámce vzaty v úvahu. Doporučení jednak definuje pojmy jako *whistleblower* či oznámení, a dále v téměř třiceti bodech upřesňuje některé důležité otázky, jako osobní a věcný rozsah či podobu ochrany oznamovatele před odvetnými opatřeními.

oznámením nesledoval jakékoli protiprávní či neetické cíle. Ochrana by měla být naopak poskytnuta proti oznámením učiněným ve zlé víře.

⁶¹ Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum. *Council of Europe* [online]. 30.4.2014 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf).

4.1.3. Evropský soud pro lidská práva

K problematice *whistleblowingu* se v posledních zhruba sedmi letech vyjadřuje i Evropský soud pro lidská práva.^{62,63} Spojitost oznamování s ochranou lidských práv zakotvených Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“), vidí soud zejména v čl. 10 Úmluvy,⁶⁴ tedy mezi ochranou oznamovatelů a svobodou projevu.⁶⁵

Jako klíčová⁶⁶ je vnímána kauza *Guja proti Moldavsku*⁶⁷, byť se Evropský soud pro lidská práva *whistleblowingem* zabýval i v jiných případech.⁶⁸ Stěžovatel Iacob Guja, zaměstnanec tiskového oddělení moldavské generální prokuratury, postoupil médiím dopis, v němž zástupce mluvčího moldavského parlamentu vyvíjel tlak na generální prokuraturu s cílem zastavit trestní stíhání několika policejních důstojníků. Iacob Guja byl přesvědčen, že byl propuštěn ze zaměstnání neprávem, a po vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků podal pro porušení čl. 10 Úmluvy stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva,

⁶² Jedna z nejdůležitějších institucí Rady Evropy, z tohoto důvodu je jeho rozhodovací činnost popsána v této práci v rámci samostatné podkapitoly. Soud byl zřízen roku 1959 k projednávání porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, sídlí ve Štrasburku.

⁶³ Scheu, H. Ch., *Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 21.

⁶⁴ Čl. 10 Úmluvy – Svoboda projevu – zní: *1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem. 2. Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti a odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.*

⁶⁵ Scheu, H. Ch., op. cit. sub 63, s. 24.

⁶⁶ Za klíčovou ji považuje Výbor Rady Evropy pro právní záležitosti a lidská práva (*Committee on Legal Affairs and Human Rights*).

⁶⁷ *Guja proti Moldavsku*. Stížnost č. 14227/04, rozsudek ze dne 12. února 2008. Dostupný na [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-85016#{\"itemid\":\"001-85016\"}}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-85016#{\).

⁶⁸ *Heinisch proti Německu* – stížnost 28274/08, *Kudeshkina proti Rusku* – stížnost 29492/05, *Sosinowska proti Polsku* – stížnost 10247/09, *Balenovic proti Chorvatsku* – 28369/07, *Bathellier proti Francii* – stížnost 490001/07, aj.

ve které své jednání sám za *whistleblowing* označil.⁶⁹ Velký senát, který ve věci rozhodoval, neboť šlo o posouzení nové právní otázky, jednomyslně judikoval, že k porušení čl. 10 Úmluvy skutečně došlo. Primárně vyzdvihl, že zaměstnanec je vůči zaměstnavateli povinen svou loajalitou,⁷⁰ vedle toho si však byl vědom významu práva na svobodu projevu o otázkách veřejného zájmu a o právu státních a ostatních zaměstnanců hlásit protiprávní jednání a provinění, ke kterým dochází na pracovišti. Velký senát posuzoval následující aspekty relevantní pro zodpovězení otázky, zdali je oznamovatel pod ochranou Úmluvy:⁷¹

1) v návaznosti na zásadu loajality a diskrétnosti má zaměstnanec nejprve využít interní nástroje oznamování, teprve pokud takové nástroje nepostačují, může se obrátit na širší veřejnost;

2) důležité je posouzení, zdali v konkrétním případě existoval takový veřejný zájem, který převažuje nad zákonem upravenou povinností zachovávat důvěrnost;

3) je nutné zohlednit autenticitu a podloženost tvrzených informací, neboť svoboda projevu s sebou nese i určitou míru odpovědnosti, a tak by si oznamovatel měl ověřit pravdivost a věrohodnost oznamovaných informací;

4) relevantní je též výše škody, která vznikla na straně orgánu veřejné moci, resp. zaměstnavatele;

5) motivace oznamovatele; a

6) charakter a tvrdost odvetného opatření vůči oznamovateli.⁷²

⁶⁹ Scheu, H. Ch., op. cit. sub 63, s. 24.

⁷⁰ Přičemž povinnost loajality vůči svému zaměstnavateli je silnější u státních zaměstnanců. Viz např. *Heinisch proti Německu*, stížnost č. 28274/08, rozsudek ze dne 21. července 2011, dostupný na [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105777#{"itemid":\["001-105777"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105777#{). Stížnost se též týkala tvrzeného porušení čl. 10 Úmluvy, stěžovatelka byla úspěšná.

⁷¹ Bod 73 a následující. Obdobně kritéria použil v kauze *Heinisch proti Německu*.

⁷² Scheu, H. Ch., op. cit. sub 63, s. 25-26.

4.1.4. Další regionální organizace

Problematicke oznamování se věnují i další regionální organizace. Jde například o Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále též „OECD“⁷³). V rámci této organizace bylo vydáno několik textů věnujících se – ať již okrajově nebo zcela – *whistleblowingu*. Tak například „Ochrana oznamovatelů: podpora oznamování“ z července 2012⁷⁴ dokonce uvádí, že ochranu oznamovatelů uznaly všechny významné mezinárodní nástroje týkající se boje proti korupci, a že některé z těchto nástrojů z pera OECD byly mezi prvními.⁷⁵ Ve spolupráci s UNODC⁷⁶ a Světovou bankou vydalo OECD „*Příručku protikorupční etiky a compliance pro podnikatele*“,⁷⁷ ve které se oznamováním, mimo jiné, zabývá. V roce 2009 bylo také vydáno Doporučení Rady OECD pro další boj proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích.⁷⁸ Rada OECD prostřednictvím článku IX., bod iii), doporučuje přijmout vhodná opatření, která povedou k ochraně před diskriminujícím jednáním a disciplinárním řízením proti zaměstnancům veřejného i soukromého sektoru, kteří v dobré víře a na základě rozumně uznatelných důvodů oznámili podezření na podplácení zahraničních činitelů v mezinárodních obchodních transakcích.

⁷³ Z anglického *Organisation for Economic Co-operation and Development*.

⁷⁴ Whistleblower protection: encouraging reporting. *OECD.org* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>.

⁷⁵ Mezi tyto první mezinárodní nástroje řadí *The 1998 OECD Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service including the Principles for Managing Ethics in the Public Service* a *The 2003 OECD Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*.

⁷⁶ United Nations Office for Drugs and Crime; v češtině též jako Úřad OSN proti drogám a zločinu.

⁷⁷ Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business. *OECD.org* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>

⁷⁸ Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. *OECD.org* [online]. 26.11.2009 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>.

Ani členové skupiny G20⁷⁹ na oznamovatele nezapomínají. Jako příklad lze uvést přijetí Antikorupčního akčního plánu pro roky 2013 a 2014⁸⁰, ve kterém prohlásily, že ty státy skupiny G20, které nemají přijata odpovídající pravidla na ochranu oznamovatelů, tak učiní. Obdobně je na whistleblowing pamatováno v Antikorupčním akčním plánu pro roky 2015 a 2016⁸¹. Vedoucí představitelé skupiny G20 založili v roce 2010 na summitu v Torontu pracovní skupinu ACWG (*Anti-Corruption Working Group*), která podle druhého zmíněného akčního plánu vyjádřila přesvědčení, že v boji proti korupci zasluhuje zvláštní ochrana oznamovatelů zvláštní pozornost.

Že je boj proti korupci celosvětovým fenoménem, lze prokázat též aktivitami dalších mimoevropských regionálních organizací. Tato uskupení přijímají obdobné mezinárodněprávní dokumenty, které obsahují ustanovení chránící oznamovatele korupčního jednání. Takovými dokumenty jsou například Meziamerická úmluva proti korupci⁸² a Úmluva Africké unie o prevenci korupce a boji proti ní⁸³.

⁷⁹ Skupina 19 zemí a Evropské unie představuje fórum pro největší ekonomiky světa, zastoupených ministry financí a guvernéry centrálních bank. Více o G20 viz <https://g20.org/>.

⁸⁰ G20 Anti-Corruption Action Plan 2013 – 2014. *OECD.org* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: [http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_\(2013-2014\).pdf](http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_(2013-2014).pdf). Bod 9: *The G20 countries that do not already have whistleblower protections will enact and implement whistleblower protection rules, drawing on the principles developed in the Working Group, for which Leaders expressed their support in Cannes and also take specific actions, suitable to the jurisdiction, to ensure that those reporting on corruption, including journalists, can exercise their function without fear of any harassment or threat or of private or government legal action for reporting in good faith.*

⁸¹ 2015-16 G20 Anti-Corruption Action Plan. G20 [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/2015-16%20_g20_anti-corruption_action_plan_0.pdf.

⁸² Ochrana oznamovatelů se věnuje článek III., bod 8.: (...) *the States Parties agree to consider the applicability of measures within their own institutional systems to create, maintain and strengthen: (...) Systems for protecting public servants and private citizens who, in good faith, report acts of corruption, including protection of their identities, in accordance with their Constitutions and the basic principles of their domestic legal systems.* INTER-AMERICAN CONVENTION AGAINST CORRUPTION. OAS - Organization of American States: Democracy for peace, security, and development [online]. 29.3.1996 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <https://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-58.html>.

⁸³ Ochrana oznamovatelů se věnuje článek 5 (body 6 a 7), ve kterém se členské státy zavázaly přijmout tato opatření: 6. *Adopt measures that ensure citizens report instances of*

4.2. Právo Evropské unie

V rámci unijní legislativy není stanovena povinnost zavést ve vnitrostátních právních řádech ochranu oznamovatelů. S problematikou oznamování však úzce souvisí směrnice 95/46/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. října 1995, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.⁸⁴ To potvrzuje i dokument vypracovaný pracovní skupinou WP 29⁸⁵ a zveřejněný dne 1. února 2006 jako Stanovisko 1/2006 k problematice užívání právních předpisů EU o ochraně údajů na vnitřní postupy oznamování podezření z protiprávního jednání (whistleblowing) v oblasti účetnictví, vnitřních účetních kontrol, záležitostí auditu, boje proti úplatkářství a trestné činnosti v bankovním a finančním sektoru.⁸⁶ Pracovní skupina ve stanovisku posuzuje slučitelnost postupů oznamování s právními předpisy Evropské unie na ochranu osobních údajů a obsahuje pokyny k provádění interních postupů oznamování, které je třeba dodržet, aby byly postupy nastaveny eurokonformně.

corruption without fear of consequent reprisals, 7. Adopt national legislative measures in order to punish those who make false and malicious reports against innocent persons in corruption and related offences. AFRICAN UNION CONVENTION ON PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION. African Union [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z:

http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_UNION_CONVENTION_PREVENTING_COMBATING_CORRUPTION.pdf.

⁸⁴ SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. *EUR - Lex* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0046&from=CS>.

⁸⁵ Pracovní skupina WP 29 (z anglického *Article 29 Data Protection Working Party*) byla zřízena na základě článku 29 Směrnice 95/46/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. října 1995, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. Jde o poradní a nezávislý orgán pro oblast ochrany osobních údajů a soukromí. Pichrt, J., Morávek, J., *Whistleblowing. Právo pro podnikání a zaměstnání*, sv. č. 7-8, 2009, s. 19.

⁸⁶ Stanovisko je známé také jako dokument WP 117. Stanovisko 1/2006 k problematice užívání právních předpisů EU o ochraně údajů na vnitřní postupy oznamování podezření z protiprávního jednání (whistleblowing) v oblasti účetnictví, vnitřních účetních kontrol, záležitostí auditu, boje proti úplatkářství a trestné činnosti v bankovním a finančním sektoru. *European Commission* [online]. 1.2.2006 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_cs.pdf.

Jak bylo řečeno již výše, v rámci unijních struktur se předpokládá zavedení interních mechanismů oznamování. Jako povinnost to v roce 2013 stanovil nový článek 22c Služebního řádu EU.⁸⁷ Zaměstnanci Evropské unie jsou podle článku 22b Služebního řádu⁸⁸ povinni písemně hlásit závažné nesrovnalosti, o kterých se dozvědí při výkonu svého zaměstnání, a které ohrožují unijní zájmy, přičemž jednají-li přiměřeně a v dobré víře, mají být chráněni před možnou újmou vzniklou v souvislosti se splněním jejich povinnosti stanovené Služebním řádem.

4.3. Česká republika

V České republice v současné době komplexní právní úprava, která by dopadala na oznamování škodlivého jednání nejen ve veřejném, ale i soukromém sektoru, absentuje. Již nyní se však v právním řádu nalézají právní normy, které oznamovatelům umožňují činit „chráněná“ oznámení (např. ve smyslu ochrany zdroje dle tiskového zákona a zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání), resp. dokonce stanovují oznamovací povinnost. Nejzásadnější legislativní novinkou v této oblasti je v současné době přijetí nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu, které je účinné od 1. července 2015, a které se uplatní ve vztazích uvnitř služebních úřadů.

4.3.1. Ústavní podklad

Východiska pro legalitu oznamování v České republice nalézáme v ústavním pořádku, jehož normy jsou určující pro všechny předpisy nižší právní síly, vymezují jejich ústavní rámec a zároveň představují hodnotovou orientaci naší společnosti.

V nejobecnější rovině lze zmínit preambuli Ústavy České republiky, stejně jako Listiny základních práv a svobod. Preambule Ústavy České republiky

⁸⁷ NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU, EURATOM) č. 1023/2013, op. cit. sub 42.

⁸⁸ NAŘÍZENÍ RADY (ES, EURATOM) č. 723/2004, op. cit. sub 41.

vyzdvihuje svobody, ale i povinnosti občanů vůči druhým a zodpovědnost občanů vůči celku. Dále též prohlašuje, že náš stát je založený na zásadách občanské společnosti, čemuž jinak Ústava ani Listina nevěnují větší pozornost, pojem „občanská společnost“ v nich nenalezneme.⁸⁹ Právě v proklamaci povinností vůči druhým, zodpovědnosti vůči celku a v zásadách občanské společnosti, vidím hodnotovou oporu pro postup, kterým oznamovatel upozorňuje společnost či kompetentní orgány na jednání, která jsou v této společnosti nežádoucí, respektive škodlivá. Jde o jednání, jejichž odhalení vyžaduje veřejný zájem.

Vedle toho, již v normativní rovině, Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod shodně stanoví,⁹⁰ že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. To doplňuje článek 3 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, když stanoví, že nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod. Meze těchto základních práv a svobod lze upravit pouze zákonem, a používání ustanovení o mezích těchto práv a svobod musí šetřit jejich podstaty a smyslu. Oznamovateli nesmí být na újmu, že se v souladu se svým svědomím rozhodl informovat o nekalých jednáních kompetentní orgány. Takový postup mu zákon nezakazuje, naopak, zákon stanoví obecnou prevenční povinnost počínat si při svém konání tak, aby nedocházelo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného.⁹¹

Dalšími podstatnými ústavními momenty jsou články 7 odst. 1 (nedotknutelnost osoby a jejího soukromí), čl. 10 (lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a ochrana jména, soukromý a rodinný život), čl. 11 (právo vlastnit majetek), čl. 13 (listovní tajemství), čl. 28 (právo zaměstnanců na uspokojivé pracovní podmínky) a čl. 40 odst. 2 (presumpce neviny) Listiny základních práv a svobod.⁹²

⁸⁹ Mikule, V. in Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. *Ústava České republiky*, 1. vydání. Praha: 2007, s. 5.

⁹⁰ Článek 2 odst. 4 Ústavy a článek 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

⁹¹ Ustanovení § 2900 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

⁹² Morávek, J., *Whistleblowing – zákonná opora*. Právo pro podnikání a zaměstnání, sv. č. 12, 2009, s. 13.

V článku 11 Listiny lze vysledovat nejen právo vlastníka chránit svůj majetek, ale i povinnost pečovat o něj a využívat jej tak, aby nedocházelo k poškozování lidského zdraví, přírody a životního prostředí nad míru stanovenou zákonem. Na to navazuje i odpovědnost za nakládání s ním takovým způsobem, které těmto povinnostem odporuje. Vlastník je povinen vynaložit spravedlivé úsilí k zabránění zneužití svého majetku, kterým by byla způsobena újma na právech druhých či k jednání v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Vlastník je při využívání věci povinen vynaložit veškerou péči, kterou po něm lze rozumně a spravedlivě požadovat, stejně jako obezřetnost a péči při výběru osoby, které věc svěří či propůjčí, a zajistit řádné užívání věci touto osobou tak, aby nedocházelo k výše uvedeným nepříznivým následkům. Jde-li o ochranu majetku, je vlastník oprávněn k jakémukoli jednání, které není protiprávní, za podmínky že jím nepřiměřeně nezasahuje do práv druhých. Takovým jednáním může být i oznamování, resp. nastavení mechanismů oznamování.⁹³ Praktickým příkladem budiž nastavení mechanismů interního oznamování v rámci *compliance* programů obchodních společností, které mohou pomoci včas odhalit nekalé praktiky manažerského vedení odlišného od vlastníků společnosti, a tím chránit vložená, resp. získaná aktiva, která jsou ve vlastnictví společnosti, potažmo v podobě podílů na společnosti ve vlastnictví jednotlivých společníků.

Při nastavování legislativní úpravy oznamování je třeba mít na paměti tzv. test proporcionality⁹⁴. V něm proti sobě budou zpravidla stát ochrana majetku a ochrana soukromého života (ve spojení s ochranou lidské důstojnosti, dobré pověsti a ochranou dobrého jména).⁹⁵ Projde-li zákonná úprava testem proporcionality, bude systém oznamování možné považovat za legální a legitimní. Podmínkou je naplnění všech kritérií, které ve svých judikátech pravidelně aplikuje Ústavní soud, a které by měly být též směrnicí pro zákonodárce při tvorbě legislativy. Prvým kritériem je kritérium vhodnosti, kdy

⁹³ Tamtéž.

⁹⁴ Ten používá Ústavní soud pro poměrování ve vzájemné kolizi stojících základních práv a svobod, např. nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, dostupný na <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-4-94>.

⁹⁵ Morávek, J., *Whistleblowing – zákonná opora*, op. cit. sub 92, s. 13.

se zkoumá, zda institut, který omezuje určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaného cíle. V případě, že si na tuto otázku odpovíme kladně, můžeme přistoupit k druhému kroku, kritériu potřeby. Pro něj je podstatné, zda by sledovaného cíle nemohlo být dosaženo jinými prostředky, které se však nedotýkají základních práv a svobod. Posledním kritériem je poměrování závažnosti obou v kolizi stojících základních práv.

Whistleblowing (byť tento pojem není v nálezu užit) se dostal i do rozhodovací činnosti Ústavního soudu, který poměřoval povinnost loajality zaměstnance a ochranu veřejného zájmu ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 298/12. Ústavní soud zde došel k závěru, že dle konkrétních okolností může být porušení loajality zaměstnance vůči zaměstnavateli legitimním krokem, a že zájem zaměstnavatele nemůže bez dalšího vyloučit jiný veřejný zájem. Nález bude podrobněji rozebrán v kapitole 4.3.4. Zákoník práce.

4.3.2. Trestní zákoník

V České republice je v posledních letech *whistleblowing* skloňován zejména v souvislosti s bojem proti korupci. Za přijetí legislativy, která by měla oznamování korupčního jednání regulovat, tak lobbují některé neziskové organizace⁹⁶ a vláda se k němu zavázala v Programovém prohlášení⁹⁷.

V této souvislosti je však třeba vzpomenout na trestněprávní úpravu, neboť trestní kodex ve svém ustanovení § 368 zakládá osobě, která se hodnověrným způsobem dozvěděla, že jiný spáchal některý z taxativně vypočtených trestných činů⁹⁸ (mezi něž jsou v hlavě X zařazeny i úplatkářské trestné činy, z nichž však chybí trestný čin nepřímého úplatkářství), zvláštní oznamovací povinnost. Člověk, který se o spáchaném trestném činu dozvěděl, nemá možnost volby, zda škodlivé jednání oznámí či nikoli, a pokud tak svojí povinnost nesplní, jde o

⁹⁶ Např. Transparency International – Česká republika, o.p.s; Oživení, o.s.; apod.

⁹⁷ PROGRAMOVÉ PROHLÁŠENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, 2014. op. cit. sub 2.

⁹⁸ Jedná se o nejzávažnější trestné činy. Stanovení oznamovací povinnosti je opatřením v demokratické společnosti nezbytným, a to vzhledem k veřejnému zájmu na odhalování a trestání takové trestné činnosti.

právní skutečnost zakládající trestněprávní vztah. I proto se v rovině trestního práva nedá hovořit o *whistleblowingu* v jeho čisté podobě. Objektem trestného činu neoznámení trestného činu je zájem společnosti na odhalování nejzávažnějších trestných činů a postihu jejich pachatelů.⁹⁹

Trestní zákoník ani u jednoho z úplatkářských trestných činů¹⁰⁰ nestanovil pro trestnost minimální hranici výše škody, resp. prospěchu, a trestní právo tak z hlediska formálního pojetí trestného činu kriminalizuje jakékoli korupční jednání, ať k němu dochází na úrovni veřejné správy či soukromého podnikání, respektive kriminalizuje neoznámení jakéhokoli, byť „banálního“ úplatkářství. Uplatnění korektivu zásady subsidiarity trestní represe však striktní přístup změkčuje, a s ohledem na okolnosti konkrétního případu by osoba, která neoznámila takové „banální“ poskytnutí či přijmutí úplatku, nebyla pravděpodobně trestána.

Pokud jde o trestné činy v ustanovení § 368 nevypočtené, ponechává zákonodárce na konkrétní osobě, která se o spáchaném trestném činu dozvěděla, zda jej oznámí, či nikoli. Při uplatnění logického argumentu *a maiori ad minus*, respektive vzhledem k absenci zákonného ukotvení oznamovací povinnosti v rámci legislativy správních deliktů, platí řečené i pro přestupky a jiné správní delikty.¹⁰¹

V rámci trestního práva je svědkům (oznamovatelům) poskytována zvláštní ochrana prostřednictvím procesních předpisů, konkrétně jde o ustanovení zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)¹⁰² a zákona č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením.

⁹⁹ Rizman, S. Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 3365 – 3371.

¹⁰⁰ Jde o trestný čin přijetí úplatku (§ 331), podplácení (§ 332) a nepřímé úplatkářství (§ 333).

¹⁰¹ Morávek, J., *O whistleblowingu, jeho legitimitě a problémech mezinárodních přenosů osobních údajů* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 195.

¹⁰² Ustanovení § 55 odst. 2.

Takovými opatřeními jsou utajení totožnosti a podoby svědka či zvláštní ochrana a pomoc.

4.3.3. Správní řád

Pokud se jedná o oznamování škodlivých jednání, která nedosahují intenzity některé ze skutkových podstat trestných činů vypočtených v trestním zákoníku, avšak postižitelných normami správního práva, tedy o přestupky a správní delikty, lze se s oznámením obrátit na dozorový správní orgán, a to prostřednictvím podnětu. Správní orgány projednávají a trestají správní delikty a přestupky z moci úřední, a jsou povinny přijímat podněty k tomu, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední.

Podnět k zahájení správního řízení je v obecné rovině upraven zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, v ustanovení § 42.¹⁰³ Podle něj je tak každý orgán povinen přijmout (i neformální) podnět k zahájení řízení z moci úřední. Podatelem může být každá fyzická či právnická osoba, jiný správní orgán nebo jiný orgán veřejné moci, avšak podatel nemá na zahájení řízení právní nárok, neboť záleží jen na správním orgánu, zda řízení zahájí či nikoli. Správní orgán se bude podnětem zabývat jen do té míry, aby posoudil existenci důvodů potřebných k zahájení řízení z moci úřední, případně zda má být postoupen jinému příslušnému správnímu orgánu. Pokud o to podatel požádá, sdělí mu správní orgán, jak bylo s podnětem naloženo, respektive zda bylo zahájeno řízení z moci úřední.¹⁰⁴

To, zda oznamování protizákonné činnosti v rámci trestního a správního práva budeme považovat za *whistleblowing* záležitosti především v rozsahu chápání samotného pojmu. Jak bylo uvedeno výše, neexistuje jednotná definice

¹⁰³ V rámci přestupkového řízení též ustanovení § 67 odst. 2: „*Podkladem pro zahájení řízení o přestupku je oznámení státního orgánu, orgánu policie nebo obce, jakož i právnické osoby nebo občana o přestupku, poznatek z vlastní činnosti správního orgánu nebo postoupení věci orgánem činným v trestním řízení.*“

¹⁰⁴ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 199 – 203.

whistleblowingu. I kdybychom vzali za svůj výklad, že oznamování v rámci mantinelů trestního a správního práva označit za *whistleblowing* nemůžeme, je třeba si uvědomit, že minimálně některé cíle má trestní i správní úprava s *whistleblowingem* společné. Všechny tyto postupy jsou prostředky prevence protispolečenského a nežádoucího jednání, mají zajistit jejich prošetření a postih pachatele, kterých se těchto jednání dopustil. I vzhledem k tomu jsem považovala za vhodné je do této práce zahrnout.

4.3.4. Zákoník práce

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, mimo jiné upravuje právní vztahy vznikající při výkonu závislé práce mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, litera zákona označuje tyto vztahy jako pracovněprávní.¹⁰⁵ Ty jsou doktrínou označovány jako individuální pracovněprávní vztahy a většinou mají povahu vztahů závazkových.¹⁰⁶

Obsahem individuálních pracovněprávních vztahů jsou práva a povinnosti jejich stran, tedy zaměstnance a zaměstnavatele. Zaměstnanec je tak povinen na základě ustanovení § 1a odst. 1 písm. d) a dále ustanovení § 301 písm. d) zákoníku práce vykonávat práci řádně a v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele. Tato povinnost zahrnuje i požadavek loajality zaměstnance vůči svému zaměstnavateli, tedy povinnost zaměstnance nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Ustanovení § 1 písm. a) ZPr. Písm. b) stejného ustanovení jako pracovněprávní vztahy označuje též ty vztahy kolektivní povahy, které souvisejí s výkonem závislé práce.

¹⁰⁶ Bělina, M. in Bělina, M. a kol. *Pracovní právo*. 6. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 13 a 74.

¹⁰⁷ K tomu komentář k ustanovení § 1a, a dále k ustanovení § 301. Bělina, M. in Bělina, M., Drápal, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 24 a 1169. *Mezi základní povinnosti zaměstnance vůči zaměstnavateli je i určitý požadavek loajality zaměstnance definovaný (...) jako povinnost zaměstnance nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele, a to i v návaznosti na základní zásady pracovněprávních vztahů (...).* Existence povinnosti loajality zaměstnance byla uznána i judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, např. v kauzách *Guja proti Moldavsku* či *Heinisch proti Německu*.

V případě porušení povinností zaměstnancem (tedy i povinnosti loajality) má zaměstnavatel možnost využít výpovědního důvodu podle ustanovení § 52 odst. g) zákoníku práce, pokud by takové porušení bylo možné kvalifikovat jako závažné či zvlášť hrubé porušení povinnosti.¹⁰⁸ Pokud by šlo o zvlášť hrubé porušení povinnosti, může zaměstnavatel se zaměstnancem okamžitě rozvázat pracovní poměr na základě ustanovení § 55 odst. 1, písm. b). Porušení povinnosti musí být zaviněné, přičemž povinnost loajality bude vždy porušena minimálně z nevědomé nedbalosti. Co se stupně intenzity porušení povinnosti loajality týče, obsahuje dané ustanovení právní normu s relativně neurčitou hypotézou, a ponechává tak na uvážení soudu, zda v konkrétním případě (např. s přihlédnutím k osobě zaměstnance, jeho pracovnímu místu, dosavadnímu plnění pracovních úkolů, míře zavinění, či k důsledkům porušení povinnosti) dosáhlo porušení takové intenzity, která by již odůvodňovala zákonnost udělené výpovědi.¹⁰⁹

Názory na vztah *whistleblowingu* a požadavku loajality se různí, od úplného odmítání oznamování a upřednostňování nutnosti zachování loajality zaměstnance (který tak nemá možnost informovat o závažném jednání, ke kterému dochází u zaměstnavatele), přes rozlišování mezi interním a externím oznamováním, až k hledání rovnovážného vztahu mezi požadavkem loajality, zájmy zaměstnavatele a ochranou veřejného zájmu.¹¹⁰ V rámci rozhodovací praxe, byť se pojem v daném nálezu neobjevuje explicitně, se problematikou *whistleblowingu* zabýval i Ústavní soud České republiky, když se ve svém nálezu ze dne 13. prosince 2012, sp. zn. III. ÚS 298/12, zabíral vztahem mezi povinnostmi loajality zaměstnance k zaměstnavateli a ochranou veřejného zájmu.¹¹¹

¹⁰⁸ A to bez ohledu na to, zda k porušení povinností došlo v pracovní době, či v době odpočinku, pokud jde o porušení povinnosti, která vyplývá z právních předpisů (i jiných, než zákoníku práce), které se vztahují k zaměstnancem vykonávané práci.

¹⁰⁹ Drápal, L. in Bělina, M., Drápal, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 334.

¹¹⁰ Pichrt, J. *Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 14.

¹¹¹ Ústavní soud, III. ÚS 298/12, SR 5/2013 str. 171.

Stěžovatelé se na Ústavní soud obrátili s požadavkem zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým byla zamítnuta jejich žaloba na určení neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru, a dále zrušení rozsudku Nejvyššího soudu v Brně, kterým bylo zamítnuto jejich dovolání. Ústavní soud stěžovatelům vyhověl, a oba rozsudky pro porušení čl. 90 a 95 Ústavy České republiky, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zrušil.

Zajímavější je pro nás však pozadí celé kauzy. Stěžovatelé, zaměstnanci provozovatele čističky odpadních vod, v říjnu roku 2001 poukázali prostřednictvím dopisu adresovaného České inspekci životního prostředí, tedy příslušnému orgánu dohledu, na porušování norem provozního řádu čističky odpadních vod a na nebezpečí závažného poškození životního prostředí. Ještě před oznámením závad provedli zápisy do provozní knihy, na které však nikdo nereagoval, a sami k odstranění těchto závad neměli dle svého tvrzení jiné prostředky. Povinnost poukázat na hrozící či vzniklé škody podle přesvědčení stěžovatelů vyplývala nejen z obecné prevenční povinnosti, ale také z kolektivní smlouvy, podle které byli povinni upozorňovat na hrozící či vzniklé škody. Splnění této povinnosti však mělo za následek okamžité zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele, provozovatele čističky odpadních vod, tedy osoby oznamované.

Ústavní soud vyčínil obecným soudům, že se v dané věci dostatečně nezabývaly vztahem mezi veřejným zájmem na ochraně životního prostředí a zdraví občanů na straně jedné, se zájmem na dodržování smluv a povinností loajality zaměstnance vůči zaměstnavateli na straně druhé. Ústavní soud judikoval: *“Soukromoprávní požadavek na dodržování smluv, princip pacta sunt servanda, resp. smluvní volnost a převzatý závazek zaměstnance být loajální ke svému zaměstnavateli nemohou apriorně vyloučit jiný významný veřejnoprávní zájem, a to zájem na tom, aby se též zaměstnanci mohli obracet na státní orgány v situacích, kdy ze strany zaměstnavatele hrozí ohrožení významných společenských zájmů, jako je ochrana zdraví občanů, ochrana životního prostředí či ochrana čistoty vody, nebo kdy dokonce dojde k porušení těchto veřejných statků. Dohoda mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem nemůže zasahovat do*

veřejnoprávních vztahů, narušovat zájem společnosti na tom, aby každý občan v demokratickém právním státě mohl být nápomocen státu při odhalování nedostatků a v případě potřeby na nedostatky upozornil. “

Zajímavá je v této souvislosti též skutečnost, že podle empirických výzkumů ve Spojených státech amerických, jsou typickými oznamovateli škodlivého jednání ne ti zaměstnanci, které by snad šlo označit za neloajální, nýbrž zaměstnanci výkonní, vzdělaní a výše postavení, kteří se primárně rozhodují pro interní kanály oznamování.¹¹²

V rámci pracovněprávní úpravy lze připomenout i skutečnost, že zákoník práce obsahuje ustanovení, která znemožňují zaměstnavateli diskriminovat své zaměstnance. Tato ustanovení by měla pochopitelně dopadat i na oznamovatele, který v souladu se zákonem a na základě legitimních důvodů, využije postupů oznamování. Zaměstnavatel musí s oznamovatelem zacházet stejně, jako se všemi ostatními zaměstnanci, jde-li o jeho pracovní podmínky, odměňování za práci a o poskytování jiných plnění, respektive o odbornou přípravu a o příležitost dosáhnout postupu v zaměstnání. Zákoník práce v otázkách diskriminace dále odkazuje na zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

Pracovněprávní kodex nad výše uvedené stanoví též prevenční povinnost zaměstnance, a to v ustanovení § 249. V první řadě jde o obecnou prevenční povinnost. Zaměstnanec je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, majetku ani k bezdůvodnému obohacení. Jakmile však nastane situace, kdy škoda již reálně hrozí, nastupuje, z našeho pohledu klíčová, zvláštní oznamovací povinnost. Zaměstnanec je povinen hrozbu oznámit vedoucímu zaměstnanci, přičemž je nerozhodné, zda je nebezpečí škody vystaven zaměstnavatel, ostatní zaměstnanci či jiné fyzické nebo právnické osoby. Nezohledňuje se, kdo by za škodu nesl právní odpovědnost, respektive zda škoda

¹¹² Borsík, D. *Whistleblowingu a jeho místo v corporate governance* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 70.

hrozí na zdraví či na majetku, irelevantní je také její předpokládaný rozsah. Do třetice pamatuje zákon na zvláštní povinnost zakročit. Ta se uplatní za situace, kdy škoda hrozí natolik bezprostředně, že s jejím odvracením nelze vyčkávat a její oznámení vedoucímu zaměstnanci by nevedlo k účinným výsledkům. Oproti zvláštní oznamovací povinnosti se však povinnost neprodleně aktivně jednat uplatní, jen pokud škoda hrozí zaměstnavateli, u kterého je zaměstnanec v pracovním poměru.¹¹³

Pro úplnost lze doplnit, že mimo pracovněprávní vztahy nalezneme prevenční povinnost, stejně jako povinnost oznamovací a povinnost zakročit, v ustanoveních § 2900 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Tyto povinnosti stanovené civilním kodexem se nevztahují pouze na zaměstnance, jak je tomu v rámci předpisů pracovního práva, vzhledem k univerzalitě občanského zákoníku je jejich osobní rozsah daleko širší, když dopadají na „každého“ (tedy na všechny osoby).

Ani jeden z uvedených právních předpisů nestanoví, jaké konkrétní chování je od osoby, na kterou povinnosti dopadají, vyžadováno. V tomto ohledu lze jistě pokládat za rozumné, jsou-li zároveň dodrženy ostatní požadavky na tento postup, subsumovat pod rámec prevenčních povinností i možnost využití interních, respektive externích postupů oznamování.

Podle některých názorů se dokonce v současné době projednáváná možnost přijmout nový zákon na ochranu oznamovatelů jeví jako nadbytečná, a to za předpokladu, že se právní úprava na ochranu osobních údajů spojí právě s výše uvedenou obecnou prevenční povinností k odvracení škod a povinností loajality zaměstnance vůči zaměstnavateli.¹¹⁴

¹¹³ Bělina, M. in Bělina, M. a kol. *Pracovní právo*. 6. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 56 nebo Novotný, Z. in Bělina, M., Drápal, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 1020-1021.

¹¹⁴ Morávek, J. *Whistleblowing* [online]. 18.06.2015 [cit. 2015-07-31]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/whistleblowing>.

4.3.5. Zákon o inspekci práce

Nad dodržováním povinností zaměstnavatelů, tj. obvykle právníckými osobami či podnikajícími fyzickými osobami, dohlíží orgány inspekce práce, a to na základě zmocnění v zákoně č. 251/2005 Sb., o inspekci práce. V rámci své činnosti provádějí tyto orgány kontroly, při kterých zjišťují, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů, zejména zákoníku práce, zákona o zaměstnanosti a předpisy upravujícími bezpečnost práce.¹¹⁵ Kontrolní činnost se tak zejména orientuje na dodržování povinností, které vyplývají z pracovněprávních vztahů, na povinnosti z právních předpisů v oblasti stanovení pracovní doby a doby odpočinku, v oblasti bezpečnosti práce, zaměstnávání některých skupin zaměstnanců či v oblasti zajištění provozu technických zařízení se zvýšenou mírou ohrožení života a zdraví.¹¹⁶ Jak je tedy patrné, jde též o kontrolu takových oblastí, v rámci kterých mohou být porušovány nejen zájmy jednotlivce, nýbrž i zájmy veřejné.

Kontrolní činnost je orgány inspekce práce vykonávána na základě ročního programu kontrolních akcí¹¹⁷, dále na základě mimořádných kontrolních akcí, které jsou reakcí na monitorování celé oblasti kontrolních činností, ale také na základě podnětů fyzických osob. Takové podněty jsou často impulsem k zahájení kontroly u konkrétního zaměstnavatele, přičemž orgány inspekce práce jsou povinny zachovávat mlčenlivost o totožnosti podatele (písemného) podnětu, a po skončení kontroly jej musí písemně informovat o jejím výsledku. Cílem ochrany totožnosti toho, kdo podnět podal, přičemž u zaměstnavatele dále pracuje, je zabránit možným negativním postihům ze strany zaměstnavatele, a zároveň jde o motivační prvek, neboť bez nutnosti zachovávat mlčenlivost o totožnosti

¹¹⁵ Ustanovení § 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Kontrolní řád je obecným právním předpisem, který představuje rámec kontrolní činnosti orgánů inspekce práce, která je dále specifikovaná v zákoně č. 251/2005 Sb., o inspekci práce a v zákoně č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

¹¹⁶ Stádník, J., *Podněty ke kontrole z pohledu orgánů inspekce práce* in PICHRT, J. (ed.) Whistleblowing. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 244 – 245.

¹¹⁷ Roční programy kontrolních akcí jsou dostupné též na webových stránkách Státního úřadu inspekce práce, <http://www.suip.cz/rocni-program-kontrolnich-akci/>.

podatele, by se osoba pravděpodobně často rozhodla tohoto postupu raději nevyužít. Případná kontrola na základě podnětu by měla být přizpůsobena přání podatele zůstat anonymní, inspektora naopak může podatel povinnosti mlčenlivosti zbavit.¹¹⁸

4.3.6. Zákon o ochraně osobních údajů

Zákonnost postupů oznamování z hlediska právních předpisů o ochraně osobních údajů, ať již na unijní nebo národní úrovni, je vždy podmíněna existencí některého z legitimních důvodů (právních titulů) pro zpracování osobních údajů.¹¹⁹ Jen na základě existence takových legitimních důvodů je přípustné zasáhnout do práva na ochranu soukromí, respektive práva na ochranu osobních údajů – jde tedy o obligatorní podmínku každého zpracování osobních údajů.¹²⁰ Právní tituly, které správce opravňují osobní údaje zpracovávat, nalezneme v ustanovení § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů,¹²¹ který je transpozicí článku 7 Směrnice 45/96/ES; zároveň je při aplikaci těchto právních titulů nutno odlišovat ty, které se uplatní při zpracování osobních údajů oznamovatele, a jejichž aplikace bude připadat v úvahu v případě osoby oznamované.

Jde-li o osobu oznamovatele, aplikuje se na zpracování osobních údajů, které o sobě poskytl, ustanovení § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů, tzn., že ke zpracování osobních údajů oznamovatele dochází na základě souhlasu oznamovatele. Souhlas je projevem vůle, s nímž zákon spojuje vznik oprávnění správce ke zpracování osobních údajů konkrétního subjektu údajů. V duchu občanského zákoníku jde tedy o právní jednání a musí tak splňovat veškeré náležitosti, které jsou na něj kladeny v ustanovení § 545 an. občanského

¹¹⁸ Stádník, J., *Podněty ke kontrole z pohledu orgánů inspekce práce*, op. cit. sub 116.

¹¹⁹ Tuto zásadu nalezneme i v čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv EU, která jako právní titul k nakládání s osobními údaji uvádí zejména souhlas dotyčné osoby, a dále jiná legitimní opodstatnění uvedená v zákoně.

¹²⁰ Blíže k právu na soukromí, právu na ochranu osobních údajů a existenci právních titulů, na jejichž základě lze do těchto práv zasahovat s ohledem na ústavněprávní základ viz Morávek, J. *Ochrana osobních údajů v pracovněprávních vztazích*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s 261.

¹²¹ Pro citlivé údaje platí speciální ustanovení § 9 stejného zákona.

zákoníku. Další náležitosti souhlasu ke zpracování osobních údajů pak stanoví zákon o ochraně osobních údajů v ustanovení § 4 písm. n), a dále v ustanovení § 5 odst. 4. Souhlasem oznamovatele se zpracováním osobních údajů je tak jeho svobodný a vědomý projev vůle, jehož obsahem je svolení se zpracováním osobních údajů. Tento souhlas musí být informovaný – oznamovatel musí být při udělení souhlasu informován o účelu zpracování osobních údajů a o tom, k jakým osobním údajům je souhlas dáván, jakému správci a na jaké období. Ačkoli to zákon nestanoví jako podmínku nutnou pro platnost uděleného souhlasu, lze doporučit jeho udělení písemnou formou, neboť správce musí být schopen souhlas oznamovatele prokázat po celou dobu zpracování osobních údajů oznamovatele, a vzhledem k možnému uplatnění odpovědnosti za přestupek nebo správní delikt pro usnadnění důkazní povinnosti i po dobu, než uplyne objektivní promlčecí lhůta.¹²² Nejde-li o zpracování citlivých údajů, kde zákon o ochraně osobních údajů vyžaduje výslovný souhlas, je dle konkrétních okolností případů širšího kontextu jednání možné zpracovávat osobní údaje i na základě konkludentního souhlasu.¹²³

Co se týká zpracování osobních údajů poskytovaných oznamovatelem o osobě oznamované, přichází v úvahu aplikace dvou ustanovení zákona o ochraně osobních údajů. Jednak jde o ustanovení § 5 odst. 2 písm. a), který je transpozicí čl. 7 písm. c) Směrnice 95/46/ES. Podle tohoto ustanovení je možné osobní údaje bez souhlasu subjektu údajů zpracovávat, je-li to nezbytné k dodržení právních povinností správce. Povinnost zavést postupy vnitřní kontroly ve vymezených oblastech mohou být uloženy předpisy Evropské unie nebo předpisy členských

¹²² Ustanovení § 46 odst. 3 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

¹²³ Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 2/2008. *Úřad pro ochranu osobních údajů* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: https://www.uoou.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=200144&id_dokument_y=11092. Ke konkludentnímu souhlasu též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2013, sp. zn. 5 As 158/2012 – 49, dostupný na http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0158_5As_120_20130903091230_p_revedeno.pdf.

států. Takové povinnosti v rámci členských států EU existují například v oblasti bankovního sektoru¹²⁴ či v rámci boje proti úplatkářství.¹²⁵

Druhým použitelným ustanovením je § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů, jenž transponuje pravidlo stanovené čl. 7 písm. f) Směrnice 95/46/ES. Zpracování osobních údajů je legitimováno nezbytností ochrany práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby.

4.3.7. Zákon o bankách, zákon o spořitelních a úvěrních družstvech, zákon o podnikání na kapitálovém trhu

Jak je patrné například z pracovního dokumentu WP 117 pracovní skupiny WP 29, existuje v řadě členských států právními předpisy stanovená povinnost zavést postupy vnitřní kontroly v oblasti bankovního sektoru. V České republice jde konkrétně o ustanovení § 10a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, dále ustanovení § 7ad zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, a v neposlední řadě též ustanovení § 12i zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu. Vzhledem k tomu, že znění vyjmenovaných ustanovení jsou v podstatě totožná, a protože tyto povinnosti konkretizuje jediná vyhláška České národní banky, je další text zaměřen interní hlášení v rámci bankovní vnitřní kontroly.

Podle ustanovení § 10a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, které je účinné od 22. července 2014, je banka povinna zavést pro své pracovníky postupy interního hlášení porušení či hrozícího porušení zákona o bankách, právních předpisů tento zákon provádějících anebo nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 575/2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky.¹²⁶ K

¹²⁴ V České republice tak lze odkázat na § 10a zákona č. 21/1992 Sb., zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, a zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

¹²⁵ Podle zprávy WP 117, strana 8, zejména v důsledku provádění Dohody OECD o boji proti úplatkářství zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních obchodních transakcích.

¹²⁶ NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012. *EUR - Lex* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z:

internímu hlášení má být zaveden zvláštní, nezávislý a samostatný komunikační kanál. Ustanovení § 10a odst. 3 zmocňuje Českou národní banku k vydání vyhlášky, kterou stanoví požadavky, jež jsou banky povinny následovat při zavádění interních mechanismů hlášení. Toto ustanovení bylo naplněno vyhláškou č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry.¹²⁷

Banka musí zavést vnitřní systém kontroly, jehož součástí jsou mechanismy pro interní hlášení pracovníků o porušení nebo hrozícím porušení požadavků stanovených relevantními právními a vnitřními předpisy, a dále pravidla pro sdělování konkrétních obav pracovníků ohledně funkčnosti a efektivnosti řídicího a kontrolního systému nebo některé jeho součásti, mimo běžné informační toky. Banka musí zajistit, že pravidla pro interní hlášení budou součástí vnitřních předpisů banky.

Samotná centrální banka České republiky zavedla mechanismy pro přijímání oznámení na základě zákonného příkazu obsaženého v ustanovení § 10a odst. 2 zákona o bankách.¹²⁸ V rámci těchto postupů může být oznamovatelem kdokoli, tj. stávající nebo bývalý pracovník instituce či jiná osoba než pracovník instituce, přijímány jsou též anonymní oznámení. Předmětem oznámení může být porušení nebo hrozící porušení zákonných ustanovení o obezřetnosti a osobou oznamovanou může být banka¹²⁹. Vzhledem k tomu, že půjde o oznámení směřující k dohledovému orgánu, tedy České národní bance, lze postup označit za externí *whistleblowing*. Česká národní banka je povinna chránit osobu

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0001:0337:cs:PDF>.

¹²⁷ Vyhláška je účinná od 7. srpna 2014. Vyhláška č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry. *Česká národní banka* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/legislativa/vyhlasky/vyhlaska_163_2014.pdf.

¹²⁸ A dále na základě ustanovení § 7a zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, a v neposlední řadě též ustanovení § 12i zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

¹²⁹ Respektive záložna nebo obchodník s cennými papíry.

oznamovatele před diskriminací nebo jiným nespravedlivým zacházením, je též povinna chránit osobní údaje o osobách oznamovatele i oznamovaného.¹³⁰

Jen pro zajímavost lze uvést, že do 4. března roku 2014, obsahovala česká právní úprava termín *whistle-blowing* explicitně. Ten byl obsažen v již zrušené vyhlášce České národní banky č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, konkrétně v ustanovení § 34 odst. 2. Podzákonný právní předpis tak označoval mechanismus sdělování významných obav zaměstnanců ohledně funkčnosti a efektivnosti řídicího a kontrolního systému mimo běžné informační toky.

4.3.8. Nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu

Existenci podzákonného právního předpisu, který by upravoval postupy oznamování (*whistleblowing*)¹³¹ protiprávního jednání, předpokládá ustanovení § 205 písm. d) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Byť vláda k sekundární normotvorbě nepotřebuje speciální zákonné zmocnění, neboť je k pravomoci provádět zákon nadána samotnou Ústavou České republiky, konkrétně prostřednictvím čl. 78 Ústavy, služební zákon ve zmocňovacím ustanovení § 205 písm. d) vydání nařízení vlády předjímá.¹³² Vláda má nařízením stanovit „pravidla pro ochranu státních zaměstnanců, kteří učinili oznámení o podezření ze spáchání protiprávního jednání představeným nebo jiným státním

¹³⁰ Více na http://www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/whistleblowing.html.

¹³¹ Odůvodnění k Nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (dále jen „odůvodnění k nařízení“), vyžádané od Ministerstva vnitra dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v obecné části (bod 2. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy, odůvodnění jejích hlavních principů) přímo uvádí, že nařízení upravuje problematiku tzv. *whistleblowingu*.

¹³² Vláda má tzv. generální ústavní zmocnění k vydávání nařízení, jakožto podzákonných právních předpisů, které provádí ustanovení zákona a musí být v jeho mezích. K tomu např. Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J., op. cit. sub 89: „(...) vláda k vydání nařízení takové zmocnění dané obyčejným zákonem nepotřebuje: vyplývá totiž přímo z Ústavy, pokud se nařízením zákon „provádí“ a nařízení se pohybuje „v jeho mezích“ (...). Zákony sice často vládu k „provedení“ zákona v určitém směru výslovně zmocňují, když Ústava to nezakazuje (...), vláda však leckdy využívá i možnosti vydat nařízení bez výslovného zmocnění.“

zaměstnancem, jiným zaměstnancem nebo osobou ve služebním poměru podle jiného právního předpisu, a stanoví vhodná opatření k ochraně těchto oznamovatelů; zejména vymezí podmínky pro poskytnutí práva oznamovatele na utajení totožnosti, pro organizační zajištění oznamování protiprávního jednání státním zaměstnancem i anonymním způsobem, pro informování o průběhu a výsledcích šetření oznámení oznamovatele a lhůt k prošetření.“

K naplnění tohoto ustanovení bylo Ministerstvem vnitra, coby gestorem, vypracováno, a následně vládou dne 15. června 2015 přijato, nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu. Jeho účinnost byla spojena s klíčovým datem 1. července 2015.¹³³

Nařízení obsahuje devět ustanovení organizačně-technické povahy, které upravují interní oznamování protiprávních jednání.¹³⁴ Jeho cílem je, dle odůvodnění k nařízení, „poskytnout oznamovateli možnost podat oznámení o důvodném podezření ze spáchání protiprávního jednání, aniž by se tím oznamovatel vystavoval riziku následných represí ze strany osoby, vůči níž oznámení směřuje.“ To má zabránit demotivaci k podání oznámení z důvodů obav z následných persekucí.

Co se týká osobní působnosti tohoto podzákonného právního předpisu, mohou být podle ustanovení § 1 předmětného nařízení oznamovateli pouze státní zaměstnanci ve smyslu ustanovení § 6 zákona o státní službě,¹³⁵ kteří oznámí podezření ze spáchání protiprávního jednání, kterého se měl dopustit, dopouští či

¹³³ Byť je zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, účinný již od 1. ledna 2015, jeho faktická aplikace je spojena právě s datem 1. července 2015, a to na základě přechodných ustanovení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. K 1. červenci 2015 do služebního poměru přešla první větší skupina zaměstnanců – vedoucí zaměstnanci.

¹³⁴ Podle odůvodnění nařízení může protiprávní jednání zahrnovat např. úplatkářství, nehospodárné nakládání s prostředky, jiné porušení právních či služebních, popřípadě jiných vnitřních předpisů.

¹³⁵ Státním zaměstnancem je fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5 zákona o státní službě. Pokud bude oznámení podáno jiným než státním zaměstnancem, mělo by být vyřízeno v souladu s dosavadními pravidly, a na osobu oznamovatele se nebudou vztahovat opatření dle tohoto nařízení.

se pravděpodobně dopustí při výkonu (anebo v souvislosti s ním) státní služby, práce nebo veřejné funkce představený, státní zaměstnanec, jiný zaměstnanec¹³⁶ či osoba ve služebním poměru dle jiného právního předpisu.¹³⁷

Pojem protiprávní jednání je v nařízení pojat široce – podle odůvodnění k nařízení zahrnuje nejen porušení právních předpisů, ale též předpisů služebních a vnitřních, a dále příkazů k výkonu služby. Učiněním oznámení podle tohoto nařízení nebude dotčena oznamovací povinnost, která vyplývá z jiných právních předpisů, zejména z ustanovení § 368 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, z ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) či ustanovení § 58 odst. 1 zákona č. 200/1991 Sb. o přestupcích.

Oznamovateli má být umožněno učinit oznámení i anonymně a v souvislosti s ním nesmí být „*postižen, znevýhodněn nebo vystaven nátlaku*“. Osoba, která tento zákaz překročí, poruší povinnost stanovenou právním předpisem. Bude-li státním zaměstnancem, nastoupí kárná odpovědnost ve smyslu části čtvrté zákona o státní službě. V případě opačném, tedy půjde-li o jiného zaměstnance, nastoupí jiná pracovněprávní odpovědnost, v případě příslušníků bezpečnostních sborů či vojáků z povolání ke vzniku odpovědnosti za kázeňský přestupek.

Nařízení však nezavádí žádné konkrétní ochranné ani motivační mechanismy, jakými by mohly být například zákaz výpovědi či právo na důstojné opuštění zaměstnání. K takovým prvkům by nadto v zákoně o státní službě chyběl dostatečný zákonný podklad, který by bylo prostřednictvím nařízení možné rozvést a konkretizovat.

Velkou část nařízení o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu tvoří právní úprava organizačního zjištění oznamování protiprávního jednání. Ustanovení § 2 až 6 poměrně stručně nastavují mechanismus, prostřednictvím něž lze oznámení

¹³⁶ Ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

¹³⁷ Ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

učinít, resp. podmínky související s prošetřením oznámení, nakládáním s ním a jeho evidenci.

Služební orgán je povinen dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zřídit v sídle služebního úřadu uzamykatelnou schránku pro příjem oznámení v listinné podobě, označit ji tak, aby byl zřejmý její účel, a umístit ji na veřejně přístupné místo. Při volbě jejího umístění je nutné pamatovat na to, aby bylo oznamovateli umožněno učinit oznámení anonymně, tedy aby byly minimalizována možnost prozrazení jeho totožnosti. Informaci o umístění schránky je služební orgán povinen zveřejnit na svých internetových stránkách, případně jiným, ve služebním úřadu obvyklým způsobem. Vedle schránky určené pro listinná podání zřídí služební orgán též zvláštní adresu elektronické pošty pro příjem oznámení v elektronické podobě, informační povinnost služebního orgánu o existenci této adresy zde platí obdobně.

Podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) předmětného nařízení zřídí služební orgán na každém služebním úřadu služební místo státního zaměstnance, který bude mít na starosti přijímání oznámení a prošetřování v nich obsažených podezření, tato osoba je dále označována jako prošetřovatel.¹³⁸

Prošetřovatelem má být zpravidla osoba, která je bezprostředně podřízená služebnímu orgánu, což má zajistit potřebnou míru její nezávislosti, a má to zabránit situaci, kdy by prošetřovatel musel prošetřovat jednání svého představeného. Pokud bude služebním orgánem vláda, určí prošetřovatelem státního zaměstnance Úřadu vlády České republiky.

I v tomto případě dopadá na služební úřad informační povinnost, když je na základě ustanovení § 2 odst. 2 nutné jednoduchým a efektivním způsobem zveřejnit informace o osobě prošetřovatele. Věcnou a místní příslušnost

¹³⁸ Prošetřovatele ustanovil k 1. červenci 2015 např. Český úřad zeměměřičský a katastrální, podrobně viz <http://www.cuzk.cz/Urady/Cesky-urad-zememericky-a-katastralni/O-uradu/Informace-povinne-zverejnovane/Prijem-oznameni-o-podezreni-ze-spachani-protipravn.aspx> nebo Ministerstvo vnitra, podrobně viz <http://www.mvcr.cz/clanek/na-ministerstvu-vnitra-byla-zrizena-funkce-prosetrovatele.aspx>.

prošetřovatele k vedení šetření obdržení oznámení stanoví ustanovení § 3 nařízení.

Podle odůvodnění k nařízení bude činnost prošetřovatele koncipována jako výkon služby ve smyslu ustanovení § 5 zákona o státní službě, oborem státní služby prošetřovatele má být v souladu s přílohou k nařízení vlády č. 106/2015 Sb., o oborech státní služby, obor „Legislativa a právní činnost“. Osoba prošetřovatele by měla být ve služebním úřadu orientována, a její osobnostní, profesní a morální úroveň má zaručovat efektivní plnění povinností vyplývajících z funkce prošetřovatele. V případě, že tyto povinnosti poruší, nastoupí za jeho jednání odpovědnost ve smyslu zákona o státní službě.

Prošetřovatel je povinen kontrolovat obsah schránky pro příjem oznámení v listinné podobě a úložiště přijatých datových zpráv adresy elektronické pošty pro příjem oznámení v elektronické podobě každý pracovní den.

Ustanovení § 6 nařízení stanoví v zájmu rychlosti a efektivity v návaznosti na přijetí oznámení, resp. jeho postoupení, lhůty k prošetření v něm obsažených podezření. Základní lhůta 20 dní od přijetí či postoupení oznámení se může ve zvlášť složitých případech prodloužit o 20 dní, tedy na 40 dní ode dne přijetí či postoupení oznámení. Ustanovení § 6 tak oznamovateli poskytuje právní jistotu ohledně lhůty, v níž musí být věc vyřízena. Pro případ, že by byl prošetřovatel nečinný, nabízí se oznamovateli postup dle ustanovení § 80 správního řádu, tedy v rámci institutu ochrany proti nečinnosti. Bude-li s vyřízením oznámení oznamovatel nespokojen, bude mít možnost podat stížnost podle ustanovení § 157 zákona o státní službě, kterou do 30 dnů vyřídí nadřízený prošetřovatele. Tím nejsou dotčeny další možné cesty, např. podání oznámení orgánům kompetentním k vedení řízení o správním deliktu či orgánům činným v trestním řízení.

Nařízení umožňuje oznamovateli učinit jeho oznámení též anonymním způsobem. Takové oznámení nebude obsahovat jméno a příjmení, ani jiné identifikační znaky, z kterých by bylo možné dovodit totožnost oznamovatele. Právě z tohoto důvodu předpokládá nařízení zřízení schránky pro příjem listinných oznámení i speciální elektronická adresa.

V případě, že anonymní cesty oznamovatel nevyužije, může v oznámení požádat prošetřovatele o utajení své totožnosti. Prošetřovatel je na základě této žádosti povinen, s ohledem na ustanovení § 4 nařízení, postupovat při prošetřování obsahu oznámení tak, aby nedošlo k prozrazení totožnosti tohoto oznamovatele.

Ustanovení § 5 nařízení stanoví pravidla pro nakládání s oznámením a dokumenty s ním souvisejícími, včetně jejich evidence. Oznámení i tyto dokumenty je nutno vést v samostatné evidenci dokumentů. Spis vytvořený služebním orgánem v návaznosti na došlé oznámení je obligatorně veden odděleně od ostatních spisů, skartační lhůta pro tento spis činí 3 roky. Zde se nařízení razantně rozchází s pracovním dokumentem WP 117 pracovní skupiny WP 29, podle kterého by v souladu s evropským právem a zásadou proporcionality zpracovávání osobních údajů, měly být osobní údaje neprodleně po dosažení účelu, pro který byly shromážděny, vymazány, a to obvykle do dvou měsíců od ukončení vyšetřování.¹³⁹

Za výše popsané situace, kdy oznamovatel požádal o utajení své osobnosti, se ve spise vedou vyhotovené kopie dokumentů, na kterých se znečitelní veškeré údaje, podle kterých je možné dovodit totožnost oznamovatele, a originály těchto dokumentů prošetřovatel vloží do obálky, kterou zapečetí a uchová ji odděleně od spisu, a to po skartační lhůtu shodnou se skartační lhůtou souvisejícího spisu. K evidenci a ke spisu mají přístup pouze nařízením vyjmenované osoby, služební orgán a prošetřovatel. Co se týká obsahu zapečetěné obálky, ve které jsou obsaženy údaje, na základě kterých je možné identifikovat oznamovatele, lze jej zpřístupnit pouze, je-li to nezbytné pro dosažení účelu trestního, soudního či správního řízení.

Oznámení je nutné prošetřit ve výše uvedených lhůtách. O průběhu prošetřování a jeho výsledcích vyhotoví prošetřovatel písemnou zprávu (v

¹³⁹ Stanovisko 1/2006 k problematice užívání právních předpisů EU o ochraně údajů na vnitřní postupy oznamování podezření z protiprávního jednání (whistleblowing) v oblasti účetnictví, vnitřních účetních kontrol, záležitostí auditu, boje proti úplatkářství a trestné činnosti v bankovním a finančním sektoru, op. cit. sub 86.

souladu se zásadou písemnosti), jejíž stejnopis, nebylo-li oznámení učiněno anonymně, zašle prošetřovatel oznamovateli.

Pokud se potvrdí podezření, které bylo obsahem oznámení, bude zpráva o prošetření obsahovat i návrh opatření, jež mají být v souvislosti se zjištěným protiprávním jednáním učiněna. Takovou zprávu prošetřovatel předá i služebnímu orgánu. O opatřeních, která budou v souvislosti s protiprávním jednáním přijata, nemůže prošetřovatel rozhodnout sám. Tato opatření přijme služební orgán a prošetřovatele o nich vyrozumí, ten je následně sdělí oznamovateli.

Nařízení nezapomíná ani na trestní a správní odpovědnost. Pokud by protiprávní jednání uvedené v oznámení mohlo naplnit skutkovou podstatu trestného činu, je prošetřovatel povinen neprodleně oznámení postoupit orgánu činnému v trestním řízení. Obdobně, domnívá-li se prošetřovatel, že by jednáním mohlo dojít ke spáchání správního deliktu, obrátí se s oznámením neprodleně na příslušný správní úřad.

Poslední povinností, kterou nařízení prošetřovateli ukládá, je povinnost vypracovat písemnou zprávu o své činnosti. Ta musí být prostřednictvím služebnímu orgánu předložena do 1. března následujícího kalendářního roku Ministerstvu vnitra. Nařízení stanoví minimální obsahové požadavky této zprávy. Prošetřovatel je povinen uvést celkový počet oznámení, počet oznámení předaných prošetření jinému prošetřovateli, orgánu činnému v trestním řízení či správního orgánu, dále počet probíhajících a ukončených prošetření, zjištěné nedostatky a opatření, která byla učiněna služebními orgány na základě zpráv o prošetření. Podle odůvodnění k nařízení má být tato zpráva prostředkem zpětné vazby a průběžného sledování efektivnosti provádění nařízení, a tedy i určitou mírou kontroly nad činností prošetřovatelů.

Podle odůvodnění k nařízení se předpokládá, že se zavedením mechanismů oznamování zvýší míra odhalení protiprávních jednání, ke kterým dojde uvnitř státní správy. Autoři předpisu věří, že dojde ke kultivaci prostředí státní správy, k posílení důvěryhodnosti, i ke zvýšení jejího kreditu u podnikatelské veřejnosti. V této souvislosti je samozřejmě kromě zveřejnění informace o tom, kdo je

prošetřovatelem, nutné všechny státní zaměstnance informovat o pravidlech oznamování a principy ochrany oznamovatele, aby byli motivováni mechanismy využívat. Poučení však musí směřovat i směrem k následkům, které mohou v případě zneužití mechanismů oznamování nastat.

Zda bude nařízení překonáno dnes připravovanou obecnou legislativou, která má komplexně upravit problematiku oznamování (*whistleblowingu*), se lze zatím jen domnívat, nicméně bude-li přijata, je to pravděpodobné.

4.3.9. Tiskový zákon a zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání

Dalšími právními předpisy, které doplňují výčet legislativní úpravy, která na (externí) *whistleblowing* dopadá, jsou zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku (tiskový zákon) a zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Je tomu tak zejména proto, že média mohou být místem, na které se oznamovatel s vírou řádného prošetření oznamovaného jednání, často po neúspěšném využití jiných postupů, obrátí. Protože k oznamovanému jednání bude ve většině případů docházet v rámci jiného subjektu (např. správní orgán, zastupitelský orgán, obchodní společnost), než na který se oznamovatel obrátí, lze takové informování označit jako externí *whistleblowing*.

Tiskový zákon ve svém ustanovení § 16, respektive zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání ve svém ustanovení § 41, poskytují ochranu zdroje a obsahu informací. Ten, kdo se podílel na získávání či zpracovávání informací pro uveřejnění nebo uveřejněných v periodickém tisku a rozhlasovém nebo televizním vysílání, má právo odepřít soudu, jinému státnímu orgánu nebo orgánu veřejné správy poskytnutí informace o původu či obsahu těchto informací a odepřít předložení nebo vydání věcí, z nichž by mohl být zjištěn původ či obsah

těchto informací.¹⁴⁰ To někdy bývá označováno jako novinářské privilegium,¹⁴¹ jehož existenci a legitimitu uznává i Evropský soud pro lidská práva,¹⁴² stejně jako český Ústavní soud.¹⁴³

Vzhledem k tomu, že jde o právo, nemusí jej oprávněná osoba využít. Pokud by si zdroj přál být utajen, jsou novináři obvykle povinni zachovávat profesionální tajemství na základě etických kodexů, i kdyby mu z toho měly vzniknout potíže.¹⁴⁴

Tento institut lze chápat jako nástroj, jímž se realizuje jednak svoboda projevu (médií), ale též právo na informace (směrem k veřejnosti) a právo účasti na správě věcí veřejných (možnost utvářet si na základě dostatečných informací vlastní názor a na jeho základě se angažovat v občanské společnosti). Oznamovatel by bez zákonné záruky neprozrazení vlastní identity často nemusel mít zájem sdělovat mediálním subjektům informace, pokud by mu hrozilo následné odtajnění identity. Jde tak o efektivní opatření k ochraně oznamovatele.

Jak uvádí Jiří Herczeg ve svém článku¹⁴⁵: „*Předpisy zaručující ochranu zdroje informací neslouží pouze k ochraně informátora či redaktora, ale zajišťují funkci svobodného tisku jako „hlídacího psa demokracie“ a základního nástroje informování veřejnosti o věcech obecného zájmu, včetně informací o trestné činnosti. Ochrana redakčního tajemství je nejen praktickou podmínkou pro novinářskou práci, ale je i nezbytným předpokladem pro zajištění jednoho z úkolů*

¹⁴⁰ Oprávněná osoba nemá právo odmítnout výpověď jako celek, chráněn je pouze zdroj, dovolat se ochrany zdroje nelze také, pokud by tím byly naplněny skutkové podstaty trestných činů nadržování (§ 366), nepřekažení trestného činu (§ 367) a neoznámení trestného činu (§ 368).

¹⁴¹ Toto označení může být poněkud zavádějící, neboť zákony neomezují osobní rozsah pouze na redaktory a samostatně činné novináře, ale též na všechny, kteří se na získávání informací pro finální mediální zprávu (aniž by nutně museli být jejími autory) podíleli, tedy např. i na vydavatele samotné.

¹⁴² Např. *Goodwin proti Spojenému království*, stížnost č. 17488/90. Rozsudek Velkého senátu z 23. března 1996 je dostupný na <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57974>.

¹⁴³ Např. nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 394/04 ze dne 27. 9. 2005, ve kterém se zabýval právem novináře nezveřejnit svůj zdroj informací orgánům činným v trestním řízení.

¹⁴⁴ Herczeg, J. *K právu novinářů nezveřejňovat své informační zdroje*, Právní rozhledy 10/2011, s. 343.

¹⁴⁵ Tamtéž.

médií v demokratické společnosti, kterým je za pomoci metod investigativní žurnalistiky objasňovat věci, které ve veřejném zájmu nesmí zůstat utajeny.“

5. Interní *whistleblowing* jako legitimní a vhodné opatření v rámci *corporate governance*

Whistleblowing může bez pochyb zaujímat důležité místo v rámci *corporate governance*, jakožto klasický regulační nástroj. *Corporate governance* je systém řízení a správy (resp. též kontroly) akciových společností, zahrnuje vztahy mezi manažerským vedením společnosti, představenstvem (resp. správní radou), akcionáři a dalšími zainteresovanými osobami.

Jednotná definice *corporate governance* zřejmě neexistuje a v praxi se navíc objevuje hned několik modelů systému řízení a správy. Společným cílem je však vytvoření rovnováhy mezi ekonomickými zájmy manažerů společnosti a jejími akcionáři.

Interní *whistleblowing* přináší společnostem hned několik výhod. Jednak je společnost, ve které dochází ke škodlivému jednání, schopna a kompetentní oznámení řešit zpravidla rychleji, než je tomu při podnětech, stížnostech a dalších podáních, která směřují vůči orgánům veřejné správy, jednak umožní společnosti napravit škodlivé jednání bez narušení vztahů mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, respektive v rámci vzájemných vztahů mezi zaměstnanci, a umožní vysvětlení případných nedorozumění. Obchodní korporace má jistě zájem na prevenci vzniku své deliktů i civilní odpovědnosti, a pokud již odpovědnost vznikne, může být zakotvení interních mechanismů oznamování důvodem pro (částečné) vyvinění společnosti, nebo být alespoň polehčující okolností. Pokud se škodlivé jednání podaří prošetřit a vyřešit uvnitř společnosti, nedochází k újmě na dobré pověsti a nevznikají náklady související s právní odpovědností.¹⁴⁶

Interní pravidla by měla upravovat nejen postup oznamovatele a jeho následnou ochranu, ale též související procesy a postupy uvnitř obchodní

¹⁴⁶ Muzikář, K. *Nastavení interních pravidel obchodních korporací coby zaměstnavatelů v souvislosti s problematikou whistleblowingu* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 76.

korporace. Vhodné nastavení tohoto mechanismu je však komplikovaný a náročný úkol, v kterém se odráží specifika jednotlivých obchodních korporací.¹⁴⁷

Obchodní korporace by zejména měla stanovit zákaz jakéhokoli škodlivého jednání, které by mohlo vést ke vzniku deliktů či civilní odpovědnosti, byť by z takového jednání mohla mít korporace prospěch. Interní pravidla by dále měla obsahovat vymezení rozsahu případů (jednání), na které by měl mechanismus oznamování dopadat, pravidla pro postup při podávání oznámení, důsledků, které z učiněného oznámení plynou a kontrolní mechanismy dodržování interních pravidel pro *whistleblowing*.¹⁴⁸

Při zavádění *compliance* programů (vč. interních pravidel oznamování) by se měla společnost snažit maximalizovat jejich pozitivní dopady. Vzhledem k tomu, že *whistleblowing* může být prostředkem limitace trestní, správní i civilní odpovědnosti, lze doporučit, aby se mechanismy vztahovaly nejen na trestné činy, ale i na nezákonné a ne hospodárné jednání a na jednání, které je v rozporu s vnitřními předpisy obchodní korporace. Je též třeba stanovit, která jednání jsou pro účely *whistleblowingu* irelevantní. Např. osobní spory mezi zaměstnanci, zaměstnanci a jejich nadřízenými, apod., se zřejmě nebudou dotýkat veřejného zájmu či práv akcionářů a nebude tak nutné řešit je prostřednictvím interních mechanismů oznamování.

Otázkou je, zdali oznamování stanovit jako obligatorní, či zda má být ponecháno na úvaze jednotlivce, zda oznámení učiní. Oznamovací povinnost by však zřejmě nepůsobila v pracovním kolektivu jako pozitivní stimul, a tak se spíše nedoporučuje.¹⁴⁹

Jak bylo již výše uvedeno, stanovení konkrétních postupů oznamování je v zájmu obchodní korporace, neboť únik informací by mohl vést k poškození dobré pověsti, resp. ke zneužití konkurencí. Lze tak doporučit zakotvení povinnosti učinit oznámení nejprve interními kanály – to společnosti umožní

¹⁴⁷ Muzikář, K. op. cit. sub 146, s. 77.

¹⁴⁸ Tamtéž.

¹⁴⁹ Muzikář, K. op. cit. sub 146, s. 78.

prošetřit tvrzené skutečnosti a přijmout adekvátní opatření, a zároveň nedojde (byť jen k tvrzenému) porušení loajality zaměstnance. Povinnost využít nejprve interních kanálů však nelze stanovit osobě, která je povinna obrátit se na orgány činné v trestním řízení, pokud jde o trestnou činnost vymezenou trestním zákoníkem.

V rámci mechanismu by měla být určena osoba, na kterou je možno se s oznámením obrátit, respektive komunikační kanál, prostřednictvím něž je možno oznámení podat. Tím může být například webové rozhraní, poštovní schránka, specializovaná telefonní linka apod.

Proces vyřízení oznámení by měl být nastaven rovněž co do lhůty, ve které je pověřený orgán společnosti povinen oznámení prošetřit. Její marné uplynutí (resp. řádné neprošetření) legitimuje následné externí oznámení, neboť nedojde-li k prošetření tvrzených informací uvnitř společnosti, nezbývá často nic jiného, než se obrátit na externí subjekt.

Zakotvení postupů interního oznamování by též mělo oznamovateli, který těchto pravidel v dobré víře využije, poskytovat jistotu, že proti němu nebudou učiněny žádné odvetné kroky. Učinění oznámení a jeho řádné prošetření je v zájmu obchodní korporace, a potenciální oznamovatel by se tedy, v případě, že se o škodlivém jednání dozví, neměl o jeho oznámení rozhodovat na základě možných důsledků. Měl by mít možnost požádat o utajení své identity, eventuálně lze zvážit umožnění (za předem stanovených okolností) anonymních oznámení.

S ohledem na výše uvedené lze zvážit též opatření motivující k oznámení škodlivého jednání – jedním z hybných sil rozhodování jednotlivce může být i vědomí pozitivního pracovního ohodnocení, respektive finanční odměny. Takové ochrany by měla požívat jen oznámení učiněná v dobré víře, ze kterých lze dovodit přesvědčení oznamovatele o pravdivosti poskytnuté informace v době jejího poskytnutí. Pokud se následně zjistí, že podaná informace nebyla pravdivá, nelze to oznamovateli přičítat k jeho tíži.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Muzikář, K. op. cit. sub 146, s. 80.

Aby se zabránilo oznámením učiněným ve zlé víře (vědomě nepravdivým, neopodstatněným a učiněným s postranními úmysly), respektive učiněným v rozporu s nastavenými interními mechanismy, mělo by být stanoveno, že taková oznámení nebudou požívat ochrany, a že takové jednání může být sankcionováno jako porušení povinností při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním.¹⁵¹ V případě, že oznamovatel v oznámení vědomě sdělí o jiném nepravdivý údaj, který je způsobilý ohrozit jeho vážnost u spoluobčanů, zejména poškodit jej v zaměstnání, může být naplněna skutková podstata trestného činu pomluvy podle ustanovení § 184 trestního zákoníku, resp. křivého obvinění podle ustanovení § 345 téhož kodexu.

Pokud má celý systém interního oznamování fungovat, je nutné, aby byla tato pravidla dodržována a efektivně vymáhána. K tomu může napomoci zejména dostatečné informování potenciálních oznamovatelů o existenci interního mechanismu oznamování a o opatřeních, která mají zabránit jejich postihu, resp. působit motivačně. Fungovat mohou například specializovaná školení vedená pověřeným orgánem či pracovníkem, a získávání zpětné vazby a informací o důvěře v nastavený systém.

¹⁵¹ Disciplinární postih, naplnění výpovědního důvodu podle zákoníku práce, apod.

6. Budoucnost *whistleblowingu* v České republice

Již v minulosti jsme se setkali s pokusy legislativně ukotvit ochranu oznamovatelů. Šlo o dva návrhy z roku 2013, vládní¹⁵² a senátorský.¹⁵³ Ani jeden z nich však v legislativním procesu nedošel ke zdárnému konci, nadto nebyly v rámci akademické obce a právnické praxe tyto legislativní pokusy hodnoceny kladně.¹⁵⁴

Na otázku, zdali je nutné v České republice zakotvit novou právní úpravu *whistleblowingu*, existuje mnoho názorů. Podle některých autorů je možné, alespoň co se týká interního *whistleblowingu*, možno tyto postupy realizovat bez legislativních změn. Pokud jde o interní kontrolní systém obchodních společností, jak tito autoři uvádí, měly by být právní úpravou ochrany osobních údajů, obecné prevenční povinnosti a povinnosti loajality zaměstnance vůči zaměstnavateli nastaveny mantinely, v kterých je možné institut realizovat, což je patrné i z dosavadní praxe společností, které byly povinné mechanismus oznamování zavést vzhledem k *Sarbanes-Oxley Act*.¹⁵⁵

K přijetí legislativního řešení ochrany oznamovatelů (a to především v rámci boje proti korupci) se zavázala vláda ve svém Programovém prohlášení z února

¹⁵² Bývalé místopředsedkyně Nečasovy vlády, bývalé předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje proti korupci Karolíny Peake.

¹⁵³ Návrh skupiny senátorů kolem senátora Libora Michálka, předložen Senátu 17. července 2013, 9. října 2013 zamítnut. Senátní tisk č. 137. Tento návrh předpokládal vytvoření samostatného zákona věnovaného problematice oznamování, což lépe odpovídá rezoluci Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1729. Nenabídl však komplexní a průřezovou úpravu institutu, obsahující krom motivačních prvků i prvky ochranné a sankční, a to jak vůči oznamovanému, tak vůči oznamovateli.

¹⁵⁴ K tomu např. Eichlerová, K., *Whistleblowing a návrhy na jeho úpravu v České republice z pohledu obchodních korporací* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 53 an. nebo Morávek, J., *O whistleblowingu, jeho legitimitě a problémech mezinárodních přenosů osobních údajů* tamtéž, s. 187 an.

¹⁵⁵ Např. Morávek, J., *O whistleblowingu, jeho legitimitě a problémech mezinárodních přenosů osobních údajů*, op. cit. sub 101, s. 191 a 192; Morávek, J. *Whistleblowing* [online], op. cit. sub 114.

2014, *whistleblowingu* se věnuje též Koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017¹⁵⁶ a Akční plán boje s korupcí na rok 2015.¹⁵⁷

Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu a předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí Jiří Dienstbier zřídil k *whistleblowingu* samostatnou pracovní komisi k *whistleblowingu* (ochraně oznamovatelů korupce), ve které jsou zástupci ministerstev, neziskového sektoru, odborů, zaměstnavatelů a akademické sféry.¹⁵⁸ Předmětem činnosti komise je zejména analýza legislativního a nelegislativního řešení problematiky ochrany oznamovatelů korupce v České republice, informační osvěta ve společnosti či průzkum mínění mezi zaměstnanci státní správy.¹⁵⁹ Komise se sešla poprvé 9. ledna 2015.¹⁶⁰ Důležitým nástrojem v oblasti boje proti korupci mají být vedle legislativních aktivit i další nástroje, jako například podpora nestátních neziskových organizací či preventivní působení prostřednictvím vzdělávání na základních a středních školách.¹⁶¹

S ohledem na výše uvedené se na první pohled může zdát, že ochrana oznamovatelů by se měla týkat pouze oblasti úplatkářství, což bych považovala

¹⁵⁶ Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017. *Vláda ČR* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>.

¹⁵⁷ Akční plán boje s korupcí na rok 2015. *Vláda ČR* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>.

¹⁵⁸ Konference o boji proti korupci řešila lepší ochranu „whistleblowerů“. *Vláda ČR* [online]. 8.12.2014 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/konference-o-boji-proti-korupci-resila-lepsi-ochranu-whistlebloweru-125212/>.

¹⁵⁹ Komise k *whistleblowingu* | Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://www.korupce.cz/cz/rada-vlady/pracovni-komise/komise_k_whistleblowingu/komise-k-whistleblowingu-123284/.

¹⁶⁰ Záznam z 1. jednání pracovní komise k *whistleblowingu* (ochraně oznamovatelů korupce) konaného dne 9. ledna 2015. *Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://www.korupce.cz/assets/rada-vlady/pracovni-komise/Komise_k_whistleblowingu/Zaznam-z-jednani-pracovni-komise-k-WB_2014-01-09.pdf.

¹⁶¹ Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017. *Vláda ČR* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>.

za nešťastné. Pokud se zákonodárce rozhodne přijmout právní úpravu *whistleblowingu*, měl by tak učinit v obecné rovině.

Právní pravidla by měla nastupovat až ve chvíli, kdy ostatní normativní systémy nedostačují, a to za předpokladu, že je to vhodné, nutné a přiměřené z hlediska hodnot, které mají právní pravidla chránit.¹⁶² Jen stěží lze boj proti korupci bez dalšího nadřazovat nad cíle, jako ochrana lidského života a zdraví či ochrany životního prostředí. Domnívám se tedy, že pokud chce zákonodárce zakotvit v českém právním řádu komplexní úpravu ochrany oznamovatelů jako vhodnou, nutnou a přiměřenou, měl by tak učinit rovněž pro oznamování takových jednání, které ohrožují i tyto další hodnoty. Zákonodárce by se neměl nechat vést pouze tlakem organizací, které se boji proti korupci věnují, neměl by se ubírat směrem „drobečkové“ populistické politiky.

V médiích se však objevily i zprávy, které naznačují, že by se právní úprava nemusela zužovat pouze na oblast korupce. Tak například podle zprávy¹⁶³ ke konferenci „Oznamování nekalého jednání a ochrana jeho oznamovatelů (whistleblowerů)“¹⁶⁴ by mohla být pro české zákonodárce inspirací nová slovenská právní úprava, která oznamovatelům zajišťuje poměrně značnou míru ochrany. Chráněno je na Slovensku takové oznamování, které upozorňuje na „protispolečenskou činnost“, která je samotným zákonem definována jako páchaní některých vypočtených (zejména úplatkářských) trestných činů, dále trestných činů, za které trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby převyšující tři roky, a dále správních deliktů, za které lze uložit pokutu s horní hranicí alespoň 50 tisíc eur. Ministr Dienstbier též věří, „že během funkčního období této vlády bude schválena taková právní úprava *whistleblowingu*, která povede k úspoře veřejných prostředků či odvrácení tragických událostí, například v podobě metanolové kauzy, zřícení mostních

¹⁶² Pichrt, J., Morávek, J., *Whistleblowing*. Právo pro podnikání a zaměstnání, sv. č. 7-8, 2009, s. 19.

¹⁶³ Konference o boji proti korupci řešila lepší ochranu „whistleblowerů“, op. cit. sub 158.

¹⁶⁴ Která se konala 8. prosince 2014, na které se mimo jiné probíraly optimální varianty legislativního zakotvení *whistleblowingu* a ochrany oznamovatelů v České republice.

konstrukcí či exploze muničního skladu.“¹⁶⁵ Z tohoto výčtu se dá soudit, že by nemuselo jít pouze o oznamování korupčních aktivit. Že tento názor sdílí i samotná pracovní komise, vyplývá z vyjádření některých jejích členů, když prý panuje shoda, že pokud by měl být přijat nový právní předpis, měl by obsahovat obecnou úpravu.¹⁶⁶

Vzhledem k tomu, že zatím neexistuje proklamovaná analýza „*podložená sběrem relevantních dat z terénu, konzultacemi a odbornými diskuzemi, které povedou k nalezení optimálního modelu oznamování korupce a ochrany oznamovatelů v českém právním řádu*“, tím spíš že zatím ani není jasné, jak bude legislativně *whistleblowing* řešen,¹⁶⁷ lze se jen domnívat, jaké cíle si úprava bude, respektive by si měla klást.

K legislativní úpravě ochrany oznamovatelů je Česká republika vázána hned několika mezinárodními smlouvami, její zavedení prosazují mnohé mezinárodní organizace prostřednictvím svých doporučení, analýz a prohlášení, mechanismy oznamování a ochrany oznamovatelů postupně navozuje i vnitřní struktura Evropské unie. Význam *whistleblowingu* je vyzdvihován neziskovými organizacemi, a společnost si v posledních letech začíná zvykat, že pojem oznamovatel nemá pejorativní význam. Z tohoto pohledu tedy jistě není pochyb, že postupy oznamování by měla respektovat, a soudím, že tomu tak je již dnes, i Česká republika, jako součást rodiny demokratických právních států. Zdali je k tomu však nutno přijímat zcela novou právní úpravu, která by oznamování řešila ve svém souhrnu, od legálních definic pojmů, přes interní i externí postupy oznamování, prostředky ochrany osoby oznamovatele i oznamované, důsledky oznámení učiněného ve zlé víře, apod., či postačí právní úprava současná, byť

¹⁶⁵ Konference o boji proti korupci řešila lepší ochranu „whistleblowerů“ op. cit. sub 158.

¹⁶⁶ Např. Rozhovor: Petr Leyer – Svět bez korupce je ideál, kterému se můžeme jen přiblížit. *Právní prostor.cz*. [online]. 2.7.2015 [cit. 2015-07-21]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/rozhovor-whistleblowing>.

¹⁶⁷ Např. zda bude přijat komplexní právní předpis, nebo za nepostačí jen novelizace stávajících právních předpisů.

s drobnými úpravami, je však otázkou, před kterou nyní stojí nejen vládní pracovní komise.

Nastavit obecná pravidla jedním komplexním právním předpisem, který by vyhovoval jak veřejnému, tak soukromému sektoru, je dle mého názoru poměrně náročným úkolem. Jednak je tomu proto, že smysl státu a ostatních veřejnoprávních korporací, je zcela odlišný od smyslu a cílů soukromých obchodních společností a dalších entit soukromého práva. Subjekty soukromého sektoru jsou ve své činnosti vedeny především vlastními zájmy, většinou dosažením zisku, a k prosazení těchto vlastních zájmů mají tendenci přistupovat s větší zodpovědností a zápalem, než je tomu u subjektů veřejného práva. Veřejnoprávní subjekty jsou vedeny volenými politickými zástupci, kteří často sledují především vlastní zájmy. V rámci soukromého práva se navíc uplatňuje ústavní zásada legální licence, upravit si interní postupy oznamování z vlastní vůle tak soukromoprávní entitě nic nebrání.

S ohledem na výše uvedené se domnívám, že jako rozumné se jeví stanovení povinnosti přijmout interní postupy oznamování pro veřejnoprávní korporace, s tím, že základní stavební kameny těchto oznámení by mohl regulovat právní předpis, obdobně jako je tomu v současné době ve vládním nařízení ke služebnímu zákonu. Vhodné by však zřejmě bylo přijmout úpravu na zákonné úrovni, která by nedopadala pouze na služební úřady, ale také na ostatní státní struktury a veřejnoprávní korporace odlišné od státu, například obce, kraje či státní fondy. Tato zákonná úprava by mohla obsahovat i ochranná a motivační opatření, která v dnešním vládním nařízení absentují, a i tím současnou podzákonnou právní úpravu překonat.

U subjektů soukromého práva již tento názor zcela nesdílím. Je tomu tak jednak proto, že každý soukromoprávní subjekt, ať jde o obchodní společnost, nebo jinou právnickou osobu (např. nadační fond), se od každého druhého subjektu soukromého práva může odlišovat zcela zásadním způsobem, např. co do velikosti, způsobu řízení a správy vlastních záležitostí, předmětu činnosti či prostředí, ve kterém působí. Nastavení jednotných postupů oznamování prostřednictvím legislativního předpisu se mi zdá jako velmi obtížné, ne-li

nereálné. Pro každý z těchto subjektů je, domnívám se, vhodný odlišný způsob nastavení interních mechanismů oznamování. Co může vyhovovat akciové společnosti se základním kapitálem několika stovek milionů korun o tisíci akcionářů, bude pravděpodobně zcela nevyhovující pro společnosti menší, jako jsou malé společnosti s ručením omezeným nebo nadační fondy. Nadto si myslím, že zavádění interních postupů oznamování by mělo být u těchto subjektů zcela jistě dobrovolné. Jde o prostředek prevence před nežádoucím jednáním, ke kterému by mohlo docházet uvnitř daného subjektu, o prostředek ochrany před vznikem právní odpovědnosti, jakož i jeho majetku, dobré pověsti, a ve výsledku i jeho samotné existence. Zavádění postupů by tak mělo být vedeno jistou dávkou zodpovědnosti vlastníků a vedení daných subjektů, s vědomím, že výsledky, kterých je možné zavedením interních mechanismů dosáhnout, mohou mít pozitivní dopad i pro jejich hospodářský výsledek. Vždyť činnost většiny těchto subjektů je vedena snahou maximalizovat vlastní zisk. Pokud by zákonodárce uvažoval obdobným směrem, měl by však zřejmě učinit revizi prostředků ochrany oznamovatele z hlediska jeho dalšího setrvání v zaměstnání, resp. jeho důstojného opuštění.

Na to, jak nakonec vládní legislativní snahy dopadnou, si budeme muset zřejmě ještě nějakou dobu počkat. Do té doby však považuji za vhodné, aby se o *whistleblowingu* a o s ním spojenými důsledky, hovořilo jak napříč odbornou veřejností, tak mezi laiky. Aby byla legislativa, ať dopadne jakkoli, účinná, je jistě třeba, aby byl *whistleblowing* vnímán jako opatření legitimní, které může zabránit škodám na majetku i zdraví, které podstatně přesahují zájmy jednotlivce.

Závěr

V posledních letech se probíraná tematika *whistleblowingu* pomalu, ale jistě, dostává do zorného úhlu české odborné, ale i laické veřejnosti. Příčin vzestupu zájmu o problematiku oznamování je hned několik.

V první řadě jde o aktivity mezinárodních i regionálních organizací, které prostřednictvím *soft law* i *hard law* upozorňují na důležitost zakotvení mechanismů oznamování do právních rádu svých členských států, zatímco zahraniční i vnitrostátní nevládní neziskové organizace *whistleblowing* považují za jeden z efektivních a účinných způsobů boje proti korupci. Ani Vláda České republiky nezůstává pozadu, když v roce 2014 vydala Programové prohlášení, ve kterém se zavazuje k legislativnímu řešení ochrany oznamovatelů korupce. I v návaznosti na tyto body postupně zaznamenává povědomí o *whistleblowingu* vzestup, zodpovědní vlastníci a vedení soukromých obchodních společností zavádějí, někdy dobrovolně, a někdy v důsledku zahraničních právních úprav, do svých vnitřních předpisů interní postupy oznamování, o problematice se hovoří i na půdě akademické obce. *Whistleblowing*, tedy oznamování závažného jednání, jak lze praxi, kterou tento pojem označuje, zjednodušeně vyložit, je tak vysoce aktuálním tématem jak v zahraničí, tak u nás.

Whistleblowingu se týká celá řada mezinárodních instrumentů. Jde například o Úmluvu Organizace spojených národů proti korupci, dvojici mezinárodních smluv uzavřených v rámci Rady Evropy – Občanskoprávní úmluvu o korupci a Trestněprávní úmluvu o korupci. Všemi třemi mezinárodními *hard law* dokumenty je Česká republika vázána. Vedle toho existují i další, právně závazné i nezávazné texty, které spojuje obdobný smysl a účel, tedy podporovat oznamování závažných jednání směrem ke kompetentním orgánům a institucím a navazující ochranu osoby oznamovatele. Byť právní řád Evropské unie pro členské státy nestanoví povinnost implementovat právní normy na ochranu oznamovatelů, i tato nadnárodní instituce si je vědoma přínosu *whistleblowingu* a ve své vnitřní struktuře postupy oznamování zavádí. V neposlední řadě je legitimita *whistleblowingu*, za splnění daných podmínek, uznána i Evropským soudem pro lidská práva.

Není tedy pochyb, že by i Česká republika, jakožto člen rodiny demokratických právních států, se zavedenou tržní ekonomikou, měla přínosy oznamování uznat, a domnívám se, že tomu tak již je.

Nyní se však nabízí otázka – postačuje současná právní úprava k dostatečnému splnění našich mezinárodních závazků, k motivaci (potenciálního) oznamovatele, k ochraně jeho osoby i osoby oznamované, a k celkové funkčnosti celého mechanismu? Spokojíme se s právní úpravou soustředěnou do zákona o ochraně osobních údajů, s obecnou prevenční povinností a povinností loajality zaměstnance vůči zaměstnavateli, která, jak judikoval již i Ústavní soud, není bezbřehá? Nabízí nám právní předpisy, jako jsou trestní zákoník, správní řád, zákoník práce, tiskový zákon a další, dostatečně přesvědčivé a pevné mantinely, v kterých se může oznamovatel pohybovat?

Váháme-li s odpověďmi na výše položené otázky, pokusme se si zodpovědět otázku poněkud opačného ražení. Je potřeba přijmout jeden obecný komplexní právní předpis, který bude obsahovat celou materii *whistleblowingu*, např. od legálních definic vybraných pojmů, přes vymezení osobní a věcné působnosti, zavedení institutů k ochraně oznamovatele, a naopak, zavádějící sankční prostředky vůči oznámením učiněným ve zlé víře, na jednom místě? Na tyto poměrně zásadní otázky se v současné době snaží přijít Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k *whistleblowingu* (k ochraně oznamovatelů korupce). Neziskové organizace to ve svých analýzách doporučují, obdobným směrem se vydalo i sousední Slovensko.

Ať již bude řešení jakékoli, *whistleblowing*, jakožto systém informování příslušných specializovaných míst v rámci entity, ve které k oznamovanému jednání dochází, či informování třetího, s danou entitou majetkově a personálně nespojeného subjektu, je třeba považovat za legitimní postup, který má potenciál být efektivním prostředkem boje proti závadným a škodlivým jednáním, která mohou mít ve svých důsledcích dopad na každého z nás.

Seznam zkratek

EU – Evropská unie

OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

OSN – Organizace spojených národů

UNODC – Úřad OSN proti drogám a zločinu

Seznam použité literatury a pramenů

Monografie

- Bělina, M. a kol. *Pracovní právo*. 6. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014.
- Bělina, M., Drápal, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015.
- Black, H. C. *Blackův právní slovník*, 6. vydání, Victoria Publishing, a.s., Praha, 1993, 2. svazek.
- Císařová, E. et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International, 2009.
- Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013.
- Kohn, S. M. *Concepts and procedures in whistleblower law*. Westport, Conn.: Quorum Books, 2001.
- Morávek, J. *Ochrana osobních údajů v pracovněprávních vztazích*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.
- Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. *Ústava České republiky*, 1. vydání. Praha: 2007, s. 5.
- Ford, W. C., Hunt, G., Fitzpatrick, J. C., Hill, R. R. *Journals of the Continental Congress, 1774-1789*. Volume XI. Washington: Govt. Print Off., 1937.
- Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 3365 – 3371.

Odborné články

- Eichlerová, K., *Whistleblowing a návrhy na jeho úpravu v České republice z pohledu obchodních korporací* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.
- Miceli, M. P., Near, J. P. *Organizational Dissence: The Case of Whistleblowing*. Journal of Business Ethics. 1985, Volume 4, Issue 1.
- Morávek, J., *O whistleblowingu, jeho legitimitě a problémech mezinárodních přenosů osobních údajů* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 195.
- Morávek, J., *Whistleblowing – zákonná opora*. Právo pro podnikání a zaměstnání, sv. č. 12, 2009.
- Muzikář, K. *Nastavení interních pravidel obchodních korporací coby zaměstnavatelů v souvislosti s problematikou whistleblowingu* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.

Nader, R., Petkas, P., and Blackwell, K. (ed.), *Whistle blowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility*. New York: Grossman, 1972.

Borsík, D. *Whistleblowing a jeho miesto v corporate governance* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.

Herczeg, J. *K právu novinářů nezveřejňovat své informační zdroje*, *Právní rozhledy* 10/2011.

Jubb, P., *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*, *Journal of Business Ethics*, Volume 21, Issue 1.

Pichrt, J. *Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.

Pichrt, J., Morávek, J., *Whistleblowing*. *Právo pro podnikání a zaměstnání*, sv. č. 7-8, 2009.

Scheu, H. Ch., *Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.

Stádník, J., *Podněty ke kontrole z pohledu orgánů inspekce práce* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.

Internetové zdroje a novinové články

96/12 Analýza whistleblowingu a ochrany oznamovatelů; T: 19.4.2012 - HKCR | Hospodářská komora České republiky. *Hospodářská komora České republiky* [online]. 19.4.2012 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/96-12-analyza-whistleblowingu-a-ochrany-oznamovatelu-t-19-4-2012.aspx>.

Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business. *OECD.org* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>.

Bojovník proti korupci dostal od miliardáře Janečka sto tisíc. Chce z nich rozdávat jiným, pokud začnou mluvit. *Krajské listy.cz* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.krajskelisty.cz/ustecky-kraj/okres-louny/7234-bojovnik-proti-korupci-dostal-od-miliardare-janecka-sto-tisic-chce-z-nich-rozdavat-jinym-pokud-zacnou-mluvit.htm>.

Česká republika se připojila k Úmluvě OSN proti korupci – Transparency International. *Transparency International – Česká republika*. [online]. 15.12.2013 [cit. 2015-07-21]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/ceska-republika-prijila-k-umluve-osn-proti-korupci/>.

INTERNATIONAL PRINCIPLES FOR WHISTLEBLOWER LEGISLATION [online] 5.11.2014 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

Komise k whistleblowingu | Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://www.korupce.cz/cz/rada-vlady/pracovni-komise/komise_k_whistleblowingu/komise-k-whistleblowingu-123284/.

Konference o boji proti korupci řešila lepší ochranu „whistleblowerů“. *Vláda ČR* [online]. 8.12.2014 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/konference-o-boji-proti-korupci-resila-lepsi-ochranu-whistlebloweru-125212/>.

Morávek, J. *Whistleblowing* [online]. 18.06.2015 [cit. 2015-07-31]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/whistleblowing>.

National Whistleblowers Center – Senate Approves “National Whistleblower Appreciation Day” for Second Year. *National Whistleblowers Center*. [online]. 2014 [cit. 2015-07-31]. Dostupné z: <http://www.whistleblowers.org/index.php?option=content&task=view&id=1525>.

Pět otázek pro Jakuba Morávka. *Právní prostor.cz*. [online]. 18.3.2015 [cit. 2015-07-21]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/pet-otazek-pro-jakuba-moravka>.

Právnická fakulta – Zpráva o mezinárodní konferenci o Whistleblowingu na Právnické fakultě UK. *Právnická fakulta UK v Praze* [online]. [cit. 2015-09-04]. <http://www.prf.cuni.cz/zprava-o-mezinarodni-konferenci-o-whistleblowingu-na-pravnicke-fakulte-uk-1404046767.html>.

Press releases – Ombudsman_ what are EU institutions doing to protect whistleblowers_»European Ombudsman. *European Ombudsman*. [online]. 28.7.2014 [cit. 2015-07-21]. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/54626/html.bookmark>.

Rozhovor: Petr Leyer – Svět bez korupce je ideál, kterému se můžeme jen přiblížit. *Právní prostor.cz*. [online]. 2.7.2015 [cit. 2015-07-21]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/rozhovor-whistleblowing>.

Senate Approves “National Whistleblower Appreciation Day” for Second Year. *Whistleblower Protection Blog*. [online]. 1.8.2014 [cit. 2015-07-30]. Dostupné z: <http://www.whistleblowersblog.org/2014/08/articles/news/senate-approves-national-whistleblower-appreciation-day-for-second-year/>.

Senate Resolution Marks Day to Honor Whistleblowers. *Chuck Grassley, United States Senator for Iowa*. [online]. 30.7.2015 [cit. 2015-07-30]. Dostupné z: <http://www.grassley.senate.gov/news/news-releases/senate-resolution-marks-day-honor-whistleblowers>.

Švandelíková, K. *Motivace a ochrana - Oznamování protispolečenské činnosti na Slovensku* [online]. [cit. 2015-07-06]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/nova-pravni-uprava-ma-na-slovensku-zajistit-motivacni-a-ochrann-prostredi-pro-oznamovani-protispolecenske-cinnosti>.

Úřad pro ochranu osobních údajů. *Informační bulletin 4/2009*, s. 6-7 [online]. [cit. 2015-07-08]. Dostupné z: https://www.uoou.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=3183.

Vána dokázal úplatky: má cenu i trest. *Fotbal iDNES.cz* [online]. 17.3.2014 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://fotbal.idnes.cz/vana-dokazal-uplatky-ma-cenu-i-trest-dbs-/fot_dsouteze.aspx?c=A040316_211833_fot_dsouteze_rav.

Whistle-blower - definition of whistle-blower in English from the Oxford dictionary. *Oxforddictionaries.com*. [online]. [cit. 2015-07-21]. Dostupné z: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/whistle-blower>.

Whistle-blower Meaning in Cambridge English Dictionary. *Cambridge Dictionaries Online*. [online]. [cit. 2015-07-21]. Dostupné z: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/whistle-blower>.

Whistleblower protection: encouraging reporting. *OECD.org* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>.

WHISTLEBLOWING IN EUROPE: LEGAL PROTECTIONS FOR WHISTLEBLOWERS IN THE EU [online] 5.11.2014 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

Záznam z 1. jednání pracovní komise k whistleblowingu (ochraně oznamovatelů korupce) konaného dne 9. ledna 2015. *Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://www.korupce.cz/assets/rada-vlady/pracovni-komise/Komise_k_whistleblowingu/Zaznam-z-jednani-pracovni-komise-k-WB_2014-01-09.pdf.

Legislativa

Ústava České republiky

Listina základních práv a svobod

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon)

Zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu

Vyhláška č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU, EURATOM) č. 1023/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se mění služební řád úředníků Evropské unie a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropské unie

NAŘÍZENÍ RADY (ES, EURATOM) č. 723/2004 ze dne 22. března 2004, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů

Evropská úmluva o ochraně lidských práv

Listina základních práv Evropské unie

Meziamerická úmluva proti korupci

Občanskoprávní úmluva proti korupci

Trestněprávní úmluva proti korupci

Úmluva Africké unie o prevenci korupce a boji proti ní

Úmluva Organizace spojených národů proti korupci

An Act to protect investors by improving the accuracy and reliability of corporate disclosures made pursuant to the securities laws, and for other purposes (*Sarbanes-Oxley Act*)

Public Interest Disclosure Act 1998

Whistleblower Protection Act of 1989

Zákon č. 307/2014 Z. z., o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Mezinárodní, unijní a vnitrostátní dokumenty nelegislativní povahy

2015-16 G20 Anti-Corruption Action Plan. *G20* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/2015-16%20_g20_anti-corruption_action_plan_0.pdf.

Akční plán boje s korupcí na rok 2015. *Vláda ČR* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>.

Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/1/2014/PMC concerning whistleblowing. *European Ombudsman* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/59114/html.bookmark>.

Decision of the European Ombudsman on internal rules concerning disclosure in the public interest ('whistleblowing'). *European Ombudsman* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/correspondence.faces/en/59102/html.bookmark>.

G20 Anti-Corruption Action Plan 2013 – 2014. *OECD.org* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: [http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_\(2013-2014\).pdf](http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_(2013-2014).pdf).

Letter to the European Commission requesting an opinion in the European Ombudsman's own-initiative inquiry OI/1/2014/PMC concerning whistleblowing»European Ombudsman. *European Ombudsman*. [online]. 24.7.2014 [cit. 2015-07-21]. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54615/html.bookmark>.

Modernising Company Law and Enhancing Corporate Governance in the European Union - A Plan to Move Forward. COM (2003) 284 final. *EUR-Lex*. [online]. [cit. 2015-07-30]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0284:FIN:EN:PDF>.

Odůvodnění k Nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.

PROGRAMOVÉ PROHLÁŠENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, 2010. *Vláda ČR* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné na http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf.

PROGRAMOVÉ PROHLÁŠENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, 2014. *Vláda ČR* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné na http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf.

Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum. *Council of Europe* [online]. 30.4.2014 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf).

Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. *OECD.org* [online]. 26.11.2009 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>.

Rezoluce Rady Evropy č. 1729 (2010) o ochraně oznamovatelů, ze dne 29. dubna 2010. *PACE website* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>.

S.Res.236 - A resolution designating July 30, 2015, as "National Whistleblower Appreciation Day". *Congress.gov / Library of Congress* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-resolution/236/text>.

Stanovisko 1/2006 k problematice užívání právních předpisů EU o ochraně údajů na vnitřní postupy oznamování podezření z protiprávního jednání (whistleblowing) v oblasti účetnictví, vnitřních účetních kontrol, záležitostí auditu, boje proti úplatkářství a trestné činnosti v bankovním a finančním sektoru. *European Commission* [online]. 1.2.2006 [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_cs.pdf.

Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 2/2008. *Úřad pro ochranu osobních údajů* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: https://www.uouu.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=11092.

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017. *Vláda ČR* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>.

Zpráva o boji proti korupci v EU. *European Commission* [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_cs.pdf.

Judikatura

Goodwin proti Spojenému království, stížnost č. 17488/90.

Guja proti Moldavsku, stížnost č. 14227/04

Heinisch proti Německu, stížnost 28274/08

Kudeshkina proti Rusku, stížnost 29492/05

Sosinowska proti Polsku, stížnost 10247/09

Balenovic proti Chorvatsku, 28369/07

Bathellier proti Francii, stížnost 490001/07

Nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 394/04

Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 4/94

Nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 298/12

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 5 As 158/2012 – 49

Název práce v anglickém jazyce

Whistleblowing

Shrnutí

V předkládané diplomové práci se autorka zabývá *whistleblowingem*, tématem, které je v současné době v České republice vysoce aktuální a diskutované. Důvodem je zejména nové nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu, stejně jako probíhající legislativní práce, které mají směřovat k novému zákonu, jenž má ambice problematiku *whistleblowingu* komplexně upravit. I v současnosti se však již v českém právním řádu dají nalézt ustanovení, která na rozebíranou problematiku dopadají, a která autorka analyzuje. Ústavní pořádek tak nabízí normy, o které lze opřít legalitu *whistleblowingu*, jednotlivá pravidla prozařují právem pracovním, trestním, správním či občanským, relevantní je například i právní úprava ochrany osobních údajů či ochrany žurnalistických zdrojů.

Byť jednotná definice pojmu *whistleblowing* neexistuje, snaží se autorka o jeho obsahové vymezení. *Whistleblowing*, neboli oznamování škodlivého či nežádoucího jednání, chápe jako určitý systém informování příslušných specializovaných míst v rámci entity, ve které k oznamovanému jednání dochází (tj. interní oznamování), případně informování třetího, s danou entitou majetkově a personálně nespojeného subjektu (tj. oznamování externí), přičemž oznamovatel má být chráněn před odvetnými opatřeními. Autorka se zabývá též historií praxe, která se pod pojmem skrývá, a jejíž kořeny lze na americkém kontinentě vystopovat až do druhé poloviny 18. století. Část práce je věnována i zahraniční a mezinárodní právní úpravě.

Autorka se v další části diplomové práce zamýšlí nad uplatněním *whistleblowingu* jako efektivního opatření v rámci *corporate governance* a předesílá svůj názor ohledně budoucnosti právní úpravy oznamování v České republice. Je přesvědčena, že ať bude výsledek současných legislativních prací

jakýkoli, je třeba *whistleblowing* považovat za legitimní postup, který má potenciál být efektivním prostředkem boje proti závadným a škodlivým jednáním, která mohou mít ve svých důsledcích dopad na celou společnost i každého jednotlivce.

Summary

This thesis addresses the subject of whistleblowing. This is currently very topical in the Czech Republic, due to the recent Decree of the Government on measures regarding reporting of suspicious activities in civil service bodies as well as on-going legislative works. These works are aiming to create new law, which aspires to deal with whistleblowing in a more comprehensive manner.

The thesis also addresses existing regulations that deal with whistleblowing. The constitutional system offers some rules on which you can base the lawfulness of whistleblowing. Individual regulations can be found in labour law, criminal law, administrative law or civil law. Legislation of protection of personal data and protection of journalistic sources are also relevant.

There is still debate as to the exact definition of whistleblowing. In this thesis whistleblowing is defined as reporting harmful or unwanted conduct by internal or third parties, via a specific system of notification relevant to an entity's (in which the reporting occurs) scope. In all cases the informant should be protected from retaliatory measures. This thesis also addresses the history of experience with whistleblowing, in America up to the second half of the 18th century. Part of the thesis is also dedicated to international legislation regarding whistleblowing.

In the last part of the thesis whistleblowing is considered for use as an effective measure within corporate governance and possible future legal adjustments within Czech law are presented. The author believes that no matter how the current legislative works in the Czech Republic conclude, whistleblowing needs to be considered as a legitimate option. It has the potential to become an effective means of battle against harmful and unlawful conduct, which can have a negative impact on individuals or society as a whole.

Klíčová slova

Whistleblowing, ochrana oznamovatele

Keywords

Whistleblowing, protection of a whistleblower